

## **La resistencia al cambio al e-gobierno en el Perú**

Un estudio de caso sobre el desarrollo de la digitalización de la segunda copia  
certificada de denuncia policial desde el Ministerio del Interior

Óscar I. Cuadros Ángeles  
[cuadrosangeles@gmail.com](mailto:cuadrosangeles@gmail.com)

### **Resumen**

La resistencia al cambio en el gobierno electrónico o, también llamado, e-gobierno es un tópico tangencialmente abordado desde la academia peruana. A grandes rasgos, se sugiere que se genera resistencia en la administración pública, principalmente, por la ineficacia de los canales de comunicación intrainstitucional. Sin embargo, desde la experiencia del Ministerio del Interior frente a la digitalización de servicios policiales, la renuencia burocrática se presenta como un fenómeno que desborda aquella variable, visibilizándose sucesos que complejizan significativamente la ecuación de la resistencia como tradicionalmente se ha abordado. Para dar respuesta a esta incógnita, la presente investigación, enmarcada como un estudio de caso, tiene como objetivo determinar cómo se desarrolló la resistencia al cambio de las unidades orgánicas del Ministerio del Interior frente a la digitalización de la segunda copia certificada de denuncia policial, en el periodo 2018-2019.

Para ello, se analizarán a los actores que estuvieron comprometidos en el citado proceso, qué iniciativas de cambio se promovieron y, ante eso, cómo se manifestó la resistencia. Se mantiene como hipótesis que, contrario a lo que sugeriría la literatura peruana, la resistencia al cambio en el Ministerio del Interior no fue originada exclusivamente por la ineficacia de los canales de comunicación, sino por un complejo conjunto de causales que colindan con lo organizacional, cultural y aptitudinal entre los funcionarios públicos. Se pone en evidencia que dicha digitalización se enmarcó en un contexto de pugnas y luchas micropolíticas entre burócratas de nivel medio y alto, manifestándose la resistencia en la percepción distorsionada, las barreras interpretativas, la escasa motivación y la falta de respuesta creativa. Haciendo uso de herramientas formales de gestión pública, estos actores -todos policiales- presentaron una *resistencia selectiva al cambio*, esto es, renuencia ante etapas específicas del proceso de digitalización, fundamentalmente por el grado de responsabilidad que ejercería sobre ellos de implementarse la política.

**Palabras clave:** e-gobierno, resistencia al cambio, innovación en el sector público, cambio organizacional.

## 1. Introducción

Tradicionalmente, los servicios administrativos del Estado se han configurado como procedimientos tediosos y altamente burocráticos para los ciudadanos. Esto es así pues requieren de la presencia y movilización de los administrados a distintas instancias públicas, sea para solicitar, pagar o recoger los documentos de su interés. Dicho sistema exige que los ciudadanos destinen parte importante de su tiempo y dinero para solicitar un trámite, exponiéndose a una alta carga burocrática e ineficiencia de algunos servicios. Aunque no sea visible desde el lado del ciudadano, los servicios administrativos implican también la movilización de múltiples recursos públicos, sean humanos, logísticos o financieros. La emisión de un trámite TUPA, por ejemplo, requiere del pago a funcionarios públicos, del mantenimiento de las instalaciones de la entidad o de la compra de papel y artículos de oficina, acrecentando el costo del servicio, aunque no necesariamente su calidad.

Frente a esta realidad, en los últimos años, los organismos públicos han buscado legitimar su papel frente al ciudadano, intentando ofrecer servicios más transparentes y amigables. Una de estas acciones se circunscribe al uso de las tecnologías de la innovación y comunicaciones (en adelante, TIC), las mismas que optimizan los canales de atención y acercan los servicios públicos a las personas. Entre estos esfuerzos se ve el claro liderazgo de entidades como la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), la Superintendencia Nacional de Migraciones, el Poder Judicial, entre otras instituciones públicas del Estado peruano.

La Policía Nacional del Perú no es ajena a esta tendencia, habiendo ya digitalizado, en julio del 2019, los certificados de antecedentes policiales (CERAP). Este procedimiento TUPA es el primero en virtualizarse en el cuerpo policial, siendo el servicio administrativo policial más demandado por la ciudadanía. Ello ha sido posible gracias a la determinación de la Comandancia General de la Policía Nacional y sus órganos especializados, así como al impulso político que brindó la Presidencia de la República. En paralelo, desde agosto de 2018, se han consolidado esfuerzos para digitalizar otro procedimiento administrativo policial: la segunda copia certificada de denuncia policial<sup>1</sup> (SCCDP). Así, desde el Viceministerio de Seguridad Pública del Ministerio del Interior, en estrecha coordinación con la Policía Nacional, se impulsaron múltiples mesas de trabajo para materializar este proyecto.

En este esfuerzo, sin embargo, no fueron pocas las voces que, explícita o implícitamente, se enfrascaron en una posición renuente a la medida de innovación. En ocasiones, hubo dependencias ministeriales que, a pesar de estar adscritas al mismo órgano, mostraron

---

<sup>1</sup> Nos referimos a una “segunda” copia, en tanto la primera es entregada al ciudadano al realizar su denuncia. Cabe advertir al lector que, a efectos de la presente investigación, se analizará el procedimiento de digitalización de la segunda copia, aunque el ciudadano tiene plena facultad de solicitar una tercera, cuarta, quinta o  $n$  copia, las cuales siguen los mismos pasos que aquella.

mayor resistencia que sus pares, dejando entrever que su resistencia tenía características (y orígenes) heterogéneos. La literatura nacional (véase Álvarez, 2014; Ortiz, 2017; Arévalo, 2017; Vidarte, 2019) sugeriría que el principal factor de resistencia fue la poca claridad comunicacional entre las altas y medias direcciones lo que entrampó al proyecto en obstáculos y interrupciones de entendimiento. No obstante, se evidencia que dicha renuencia entre los burócratas se presentó como un fenómeno originado más allá de la codificación, emisión, decodificación e interpretación de mensajes entre ellos.

Por lo descrito, en la presente investigación, la estrechez comunicacional es puesta en tela de juicio como principal causal de resistencia al cambio en el Ministerio del Interior. Más bien, se analizan otras variables que consideramos se configuran como caldo de cultivo para la resistencia al cambio, tales como los factores culturales, organizativos y funcionales. Para ello, nos guiaremos de un nutrido marco teórico alusivo al gobierno electrónico, innovación, cambio organizacional y resistencia al cambio en el sector público. Con esta base, se tiene como objetivo principal explicar cómo se manifestó la resistencia al cambio de las unidades orgánicas del Ministerio del Interior frente a la digitalización de la SCCDP, en el periodo 2018-2019

Para tal menester, se plantearán tres preguntas específicas de investigación, las mismas que se responderán a lo largo del presente documento. Éstas serán alusivas a i) ¿cuál fue el contexto del gobierno electrónico en el Estado peruano previo a la digitalización de la SCCDP durante el periodo 2018-2019?, ii) ¿qué actividades estratégicas de cambio implementaron las unidades orgánicas del Ministerio del Interior para la digitalización de la SCCDP durante el periodo 2018-2019? y iii) ¿cuáles fueron los factores causales que originaron la resistencia al cambio en las unidades orgánicas del Ministerio del Interior frente a la digitalización de la SCCDP durante el periodo 2018-2019?

Para la búsqueda, recopilación y síntesis de información nos ceñiremos a la metodología de investigación de corte cualitativo, aplicando el método de estudio de caso. Se revisará literatura especializada y se realizarán entrevistas semiestructuradas a funcionarios del Ministerio del Interior y Policía Nacional. Adicionalmente, estos testimonios serán contrastados y cotejados con información asimilada a partir de la observación participante del investigador. Gracias a ello, se abordará a profundidad la unidad de observación (la digitalización de la copia de denuncia policial), siendo capaces de mantener un panorama más amplio y claro sobre los hechos que generaron resistencia al cambio en el núcleo del Sector Interior.

## **2. Los estudios de gobierno electrónico y resistencia al cambio en el Perú**

En el Perú, el gobierno electrónico en la administración pública o, su abreviatura, *e-gobierno* es una unidad investigativa poco abordada desde la academia. Su análisis como objeto de estudio data de la década de 1980 en el mundo, tiempo en el que los países más desarrollados empezaron a hacer uso del internet y las redes informáticas para hacer más eficientes sus procesos intergubernamentales y, más tarde, parte de los servicios públicos.

De este modo, el gobierno electrónico como materia de estudio se hace más joven –e insipiente– en naciones con brechas digitales más pronunciadas, tal como es el caso de Perú. Son tres grandes enfoques de donde, hasta el momento, han provenido los estudios nacionales: la ciencia política y ciencias de la administración, las ciencias de las comunicaciones y los estudios policiales.

Desde la ciencia política y ciencias administrativas, las investigaciones abordan la organización y políticas públicas vinculadas a las TIC, especialmente en las dos primeras décadas del año 2000. Se traza, por ejemplo, la evolución del diseño de la política de gobierno electrónico en el Perú (Narrea 2017), el proceso de institucionalización de las TIC en los servicios ofrecidos por el RENIEC (Chacón y Guzmán 2017) y las condiciones necesarias para establecer mecanismos de coordinación para la implementación de la Política de Interoperabilidad del Estado (Mesa 2014). Desde el plano de las políticas de e-gobierno, se han abordado, además, las TIC desarrolladas por los organismos de la administración pública para fortalecer la empresa privada nacional (Gonzales y Pacheco 2016) e, incluso, se han planteado propuestas innovadoras para incentivar el teletrabajo en el aparato Estatal (Ramírez 2014).

Desde otra acera, los trabajos académicos provenientes de las ciencias de las comunicaciones han analizado los mensajes, canales y estrategias que las entidades gubernamentales utilizan para transmitir información de su interés a los ciudadanos. Benavidez (2014) estudia los elementos discursivos que la Municipalidad de Miraflores, alojado en la ciudad de Lima Metropolitana, brindó como parte de la estrategia de participación ciudadana, en el marco de su política local de gobierno electrónico. Cárdenas (2015), por su lado, describe la comunicación digital entre las entidades públicas y la ciudadanía en la red social Facebook. Mientras que Rojas (2017) analiza la reformulación, repotenciación y rediseño de la plataforma web de Cienciactiva, portal del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), en la que se brinda información sobre becas, eventos y publicaciones científicas, innovación y transferencia tecnológica, entre otros.

Los estudios policiales, finalmente, han estudiado cómo mejorar los procedimientos internos de su administración con herramientas tecnológicas, proponiendo incluso mecanismos de mejora para las políticas de seguridad pública. Entre ellos destaca el trabajo de Zapata (2017), que se aboca a identificar las causas por las que el delito de falsedad genérica, en la modalidad de suplantación de identidad vehicular, opera en Lima Metropolitana. Y, en una tónica similar, Ludeña (2018) se encarga de analizar los factores causales por los que la distribución de los informes periciales, provenientes de las dependencias policiales hacia la Dirección de Criminalística de la PNP, se configuró como poco eficiente entre los meses de enero del 2016 y junio del 2017. En ambos casos, destaca la importancia de fortalecer el e-gobierno en los procedimientos estudiados.

La resistencia al cambio en el sector público, por otro lado, encuentra aún menos espacio en la academia nacional. Típicamente, aquella ha sido planteada desde los cánones

corporativos, en buena parte porque se configura como un elemento complementario a las teorías de gestión del cambio, expuestas por Kurt Lewin a mediados del siglo XX, las mismas que sirvieron de soporte para diversas estrategias de innovación empresarial. Eso explica, en parte, que la resistencia al cambio como objeto de investigación haya quedado relegada del análisis del quehacer público o que, en su defecto, haya sido abordada con poca profundidad en investigaciones científicas peruanas, arrogando su origen a malas prácticas comunicacionales.

En esa misma línea, haciendo un recuento sobre los estudios nacionales de resistencia al cambio en el aparato público, se visualizan tres campos: justicia, educación y ambiente. En el primero de ellos, encontramos al estudio de Vidarte (2019), quien se propone determinar la relación entre la comunicación interna y el clima organizacional del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), así como el de Álvarez (2014), que intenta explicar la efectividad de los incentivos monetarios en el personal del Corte Superior de Justicia del Callao y San Martín para mejorar su desempeño individual. El segundo lo representa Ortiz (2017), quien estudia los efectos de la incorporación del Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) en la dimensión político cultural de la UGEL N°7. Por último, el tercero es expuesto por Arévalo (2017), quien estudia los factores que influyeron en la implementación del plan piloto del modelo de gestión del rendimiento en Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) en el periodo 2015–2016. En todos ellos, los factores comunicacionales, en menor o mayor medida, son germen de la resistencia.

Habiendo revisado la literatura peruana referente al e-gobierno y resistencia al cambio en el sector público, merece la pena resaltar algunos puntos de interés. En primer lugar, si bien existen estudios sobre una u otra variable, no se han encontrado investigaciones alusivas a la interacción entre ambos, es decir, a cómo se comporta la resistencia al cambio en un contexto donde se promueva o intente promoverse el e-gobierno. Esto mismo nos lleva a un segundo ítem de interés, el escaso conocimiento sobre cómo se engendran y desarrollan las políticas de e-gobierno desde el interior del Estado peruano. Si bien la literatura ofrece un buen análisis del quehacer del Estado en el marco del e-gobierno, es difícil avizorar los hechos y sucesos relevantes para que, precisamente, las políticas de gobierno electrónico nazcan y tomen cuerpo o para que, en su defecto, caigan y se releguen.

Teniendo en cuenta lo expuesto, la presente investigación tendrá entre sus propósitos estudiar el Estado “desde adentro” y la resistencia al cambio en el desarrollo de la digitalización de la SCCDP. Analizaremos cómo el Estado *hace política pública*, abordando sus espacios de planeamiento y toma de decisiones, lo que nos dejará entrever la compleja relación existente entre los emprendedores de política pública y quienes se resisten –sea explícita o implícitamente– de instaurar políticas innovadoras. De este modo, generaremos respuestas a cómo y por qué ciertas políticas de e-gobierno se gestan y desarrollan desde el Estado; mientras que otras, no. Vale la pena destacar que este se configura como el primer trabajo académico en el país que aborda la resistencia al cambio

en el Ministerio del Interior y Policía Nacional frente a la puesta en agenda y formulación de una política innovadora.

### **3. Conceptos clave**

La digitalización de la SCCDP es una política de innovación. Esta última no solo involucra un cambio en los servicios públicos brindados al ciudadano (outputs), sino también en los procedimientos y organización del aparato burocrático para que ello ocurra (inputs). Si bien dichas modificaciones institucionales pueden ser aplaudidas por la opinión pública o, inclusive, por ciertos sectores del Estado, ello no necesariamente tiene un correlato positivo dentro del aparato burocrático. Organizacional, cultural y normativamente la administración pública es un sistema complejo que involucra múltiples actores, funciones y responsabilidades. Y así como son remarcables los liderazgos y trabajos colectivos en ciertas gestiones, las tensiones, renuencias y suspicacias son también constantes en el aparato burocrático. Justamente son estos elementos a los que la innovación debe hacer frente.

En ese sentido, para comprender teóricamente el contexto en el que se desenvuelve la iniciativa del Ministerio del Interior, basamos nuestro trabajo de investigación en cuatro grandes conceptos: innovación, e-gobierno, cambio organizacional y resistencia al cambio, todos ellos enmarcados en el sector público. Es significativo distinguir que dichas denotaciones, que soportarán teóricamente el presente documento, mantienen una íntima relación y secuencia lógica. Así pues, partimos de la premisa que la innovación en el sector público supone cambios que se bifurcan en dos grandes espectros: i) a nivel organizacional, donde se exigen modificaciones en los procedimientos “naturales” de la administración pública, y ii) en los servicios brindados, que en este caso supone pasar de un modelo presencial a uno digital. Como es de esperar, dichas variaciones abren la posibilidad a presenciar resistencias, cuyos máximos expositores son los funcionarios públicos. El contenido de estos conceptos los presentaremos a continuación.

#### **3.1. Innovación en el sector público**

La innovación es concepto de múltiples acepciones y aplicable a un cúmulo de contextos. Innovar proviene del latín *innovāre*, que significa mudar o alterar algo introduciendo novedades (RAE 2018). La innovación es aplicable a diversos espectros, como lo pueden ser el emprendimiento social, responsabilidad social corporativa, *crowdsourcing* o economía colaborativa, por ejemplo, pero teniendo a la creatividad y participación de grupos sociales como sus principales puntos en común (Hernandez, Tirado, & Ariza, 2016). El objetivo de la innovación es, en esa misma línea, afinar o perfeccionar el proceso, producto o servicio con ideas novedosas (Sánchez, 2010).

La innovación no es esporádica o fortuita, mucho menos carente de antecedentes. Nace a partir de un conjunto de eventos sociales que la demandan, y desemboca en uno o más

resultados que les den respuesta. Emerge desde el binomio *necesidades insatisfechas* y búsqueda de *acciones inéditas para satisfacerlas* (Mulgan G. , 2006), generando así nuevas ideas en un sistema predeterminado (Godín 2011 en Rodríguez). En ese sentido, la innovación se configura como un proceso social que articula cambios minúsculos (aunque en ocasiones también mayúsculos) que finalmente materializan un resultado específico (Rodríguez & Alvarado, 2008).

Podemos comprender a la innovación como una actividad compuesta por dos pilares fundamentales: i) conocimiento, fuente de donde se formulan y reformulan las ideas innovadoras y ii) aplicación, que materializa las ideas innovadoras y las sostiene en el tiempo (Hernandez, Tirado, & Ariza, 2016). Autores como Mulgan y Albury (2003) añaden que la innovación es tal en tanto se crean e implementan procesos, productos, servicios y métodos de entrega y, subsecuentemente, se mejoran sus resultados en términos de eficiencia, efectividad y calidad. Sin embargo, cabe también en la implementación o adaptación de nuevos conocimientos en un contexto donde prevalecen paradigmas de organización, productos, servicios o mercados (Osborne y Brown 2005 en Ramírez).

El debate y reflexión sobre la innovación no inició en las dinámicas y estructuras públicas, sino que se manifestaron inicialmente en el sector privado. Por mucho tiempo, la innovación estuvo relegada de los asuntos públicos, prevaleciendo su aplicación y análisis al sector industrial (Kinder). Desde esta perspectiva, la innovación se concibió como un medio por el cual era posible estimular la producción y reducir costes, al tiempo en que se incentivaba la competitividad empresarial para abordar nuevos mercados (OCDE, 1972). Así pues, se configuró como la herramienta con la que los empresarios explotaban el *cambio* para gestar un nuevos negocios y capacidades de producir riqueza (Sánchez, 2010).

La innovación en el sector público alcanzó su punto de auge con la ola de ideas sobre la Nueva Administración Pública (en inglés, *New Public Managment*). Se desarrolló en el contexto en que los gobiernos buscaban “acercar” el Estado al ciudadano, concibiéndolo como un individuo sujeto a derechos y obligaciones, pero también como un usuario o cliente (González, Gascó, & Llopis, 2012). En combinación con la evolución de las TIC –y su imperante necesidad de incluirse en los asuntos públicos– la innovación en el sector público tomó un importante realce, materializándose como una herramienta para mejorar los servicios públicos (Kinder).

Desde ese entonces, la innovación en el sector público procura atender las necesidades *públicas* aún insatisfechas desde nuevos enfoques y procesos, buscando siempre generar valor público (Mulgan, Tucker, Ali, & Sanders, 2007). Mark Moore (1995) sostiene que el valor público se materializa en la satisfacción de necesidades individuales y colectivas que los gobiernos generan (Moore, 1995). Para Moore, asimismo, la creación del valor público es uno de los objetivos centrales de las organizaciones públicas, debiendo bregar además por la legitimidad y sostenibilidad política de sus acciones, así como por la

factibilidad administrativa y operacional (Khayri, Scheepers, & Stockdale, 2011). En otras palabras, al enfrentar y dar solución a los problemas públicos, los gobiernos están creando valor público.

Si bien los problemas públicos aprehenden límites difusos y son multicausales, tienen una alta capacidad de incidir en la estabilidad social, política o económica de una sociedad. Un problema público se manifiesta en hechos u condiciones indeseables por un grupo de ciudadanos, opinión pública o autoridades (Negrini & Llano, 2009), a partir de los cuales un conjunto de actores o grupos de interés exponen retóricamente tal situación (Bardach, 2004). En ese contexto, los problemas públicos se configuran como fenómenos poliédricos, donde la administración pública debe ofrecer soluciones aun siendo escasa la información para tal menester (Brugué, Blanco, & Boada, 2014), previendo la aparición de nuevos problemas o las consecuencias de otros problemas sin resolver.

En ese sentido, sostenemos que la innovación en el sector público supone el diseño o implementación de una intervención novedosa constituida a través del uso de nuevo conocimiento científicos y técnicos y con la participación de los actores claves. En todo momento, el objetivo de la innovación en el sector público será superar efectivamente problemas públicos y por tanto de generar valor público, haciendo énfasis en la organización, proceso, producto o distribución de bienes y servicios públicos. Argüimos, además, que la innovación en el sector público yace circunscrita a un complejo sistema organizacional, presupuestal, normativo y, sobre todo, político, que demarca a la estructura del Estado.

### **3.2. Gobierno electrónico**

Los antecedentes más remotos del e-gobierno datan de las décadas de 1980 y 1990, tiempo en el que se gestaron los debates acerca de la reforma de las administraciones públicas (Menzel, 1998), en un contexto de democratización y expansión de las flamantes tecnologías ofimáticas. En este periodo, se crearon nuevos espacios de reflexión acerca del uso del Internet como herramienta de mejora de los servicios públicos, tanto en América como en Asia y Europa. Fueron liderados, entre 1993 y 1995, por el *National Performance Review* y el *National Information Infrastructure*, de Estados Unidos; el *Information Highway Advisory Council*, de Canadá; el *Telecommunications Council*, de Japón; el *ASTEC*, de Australia; y el *National Computer Board*, de Singapur (Ruelas & Pérez, 2006).

Es en ese contexto donde la academia, así como las instituciones nacionales e internacionales, intentan esbozar qué era el e-gobierno, qué características tenía y cuál era su impacto en la vida de los ciudadanos y las administraciones públicas. Así pues, la OCDE (1998) lo definió como el uso de tecnologías e internet para la concreción de actividades comerciales y no comerciales desde la administración pública. El Banco Mundial (en Rivera), por su parte, enfatizó el vínculo entre las agencias gubernamentales y las personas, manifestando que el e-gobierno se configura como el uso de las TIC para



la transformación de la relación del gobierno con los ciudadanos, empresas y órganos estatales. En el *World Public Sector Report 2003. Government at the Corssroads*, las Naciones Unidas fueron un paso más allá, destacando el potencial del e-gobierno en reforzar los principios democráticos y de gobernanza (Naciones Unidas, 2003).

Aun cuando la finalidad del e-gobierno puede variar dependiendo de la institución o autor que la defina, la utilización de las TIC por el gobierno representa el común denominador en todos los intentos por conceptualizarla. Criado y Gil-García (2013), por ejemplo, sostienen que el e-gobierno es la interacción entre las TIC, la gestión de la administración pública y el proceso de las políticas públicas. Gartner Group (2000) lo define como la permanente optimización de los servicios gubernamentales, así como la participación ciudadana y la gobernanza, transformando interna y externamente su interacción tecnológica con los ciudadanos. Asimismo, Naser y Concha (2011) definen al e-gobierno como la utilización de las TIC para la implementación de servicios gubernamentales, dejando sin efecto variables como el tiempo, la distancia o la complejidad organizacional. El e-gobierno implica, en cualquier sentido, reformar la relación entre el gobierno y los ciudadanos mediante la optimización de los servicios públicos y la participación ciudadana a fin de aumentar la eficiencia, transparencia y capacidad de la administración pública (Villanueva 2005, Rivera, 2006; Ruelas & Pérez, 2006; Naser y Concha 2011; Gil-García 2012).

El e-gobierno no se posiciona como una variable monolítica, sino más bien de matices marcados y definidos. De ella emanan dos corrientes temáticas, según el ámbito de aplicación del e-gobierno: la administración electrónica o *e-administración* y los servicios electrónicos o *e-servicios* (Naser y Concha 2011). Siguiendo lo dicho por Naser y Concha (2011) se entiende como e-administración al área relacionada al mejoramiento de los procedimientos administrativos del Estado, sea mediante la interconexión de sus procesos o el refuerzo del control administrativo. Los e-servicios, por su parte, aluden a la entrega de servicios a los ciudadanos, tal como lo pueden ser la emisión de certificados, facilidades de pago virtual o peticiones documentales, por ejemplo (Naser y Concha 2011).

Al mismo tiempo, dentro de estas dos categorías, caben cuatro modalidades de interacción del e-gobierno, según el actor al cual ofrezca sus servicios. Entre estos encontramos al *gobierno a ciudadano o G2C*, al *gobierno a empresa o G2B*, al *gobierno a empleado o G2E* y al *gobierno a gobierno G2G* (Piaggese 2004; Ruelas & Pérez 2006; CEPAL 2011, Ramírez 2014). Cada uno de estos aprehende características y finalidades distintas, por lo cual exige del e-gobierno diferentes funciones y responsabilidades. De este modo, CEPAL (2011) ordena estas definiciones, sosteniendo que el esquema de *gobierno a ciudadano* y *gobierno a empresa* se clasifica en la categoría de e-servicios; mientras que los de *gobierno a empleado* y *gobierno a gobierno*, en la de e-administración (ver tabla 1). Dicho esto, la digitalización de la SCCDP se posiciona como una acción de e-servicio, y, dentro de este, como una iniciativa de gobierno a ciudadano o G2C.

Tabla 1. Esquemas de interacción de e-Government.

Ámbito de aplicación	Esquema	Descripción
E-servicios	Gobierno a Ciudadano (G2C)	Destinado a brindar servicios administrativos y de información a los ciudadanos. Tiene como beneficio al ciudadano el ahorro de tiempo y dinero, además de flexibilidad en el servicio
	Gobierno a Empresa (G2B)	Destinado a brindar servicios administrativos y de información a las empresas a través de internet. Tiene como beneficio a la empresa el ahorro de tiempo y dinero para hacer determinados trámites o licitaciones, por ejemplo, además demuestra transparencia en las operaciones públicas
E-administración	Gobierno a Empleado (G2E)	Destinado al desarrollo profesional de los empleados de la administración pública. Es una herramienta de profesionalización, capacitación y participación de los funcionarios estatales.
	Gobierno a Gobierno (G2G)	Destinado a reforzar la coordinación intragubernamental para la gestión de tareas propias del sector público, tales como: presupuestos, adquisiciones, planificación, inventarios, entre otros.

Fuente: CEPAL (2011). Elaboración propia

Frente a estas conceptualizaciones, Rivera (2006) destaca la importancia de no solo centrar la atención en el uso de las TIC en los servicios públicos, sino también abordar criterios organizacionales y de economía política. Si bien es cierto que el e-gobierno involucra un conjunto de cambios tecnológicos, también supone un cúmulo de adaptaciones organizativas, institucionales, humanas y culturales (Gil-García 2012), que tal vez sean más complejas de resolver, pero sin lo cual el e-gobierno difícilmente podría emerger. En consecuencia, requiere de una modernización integral de la administración pública, así como de su relación con los distintos niveles de gobierno, funcionarios públicos, ciudadanos y empresas (BID 2003:10 en Benavidez 14).

En ese sentido, entenderemos al e-gobierno como una política pública que, a través de las TIC, y en estricto cumplimiento de los derechos ciudadanos, busca eficiencia, eficacia, transparencia y participación ciudadana en los servicios que ofrezca, a fin de generar valor público. Sostenemos que esta política pública puede manifestarse en dos ámbitos de acción: en la mejora de sus procedimientos internos y de la capacidad de sus funcionarios, también entendidos como e-administración, así como en los servicios brindados a la ciudadanía y empresas, posicionados en el eje de e-servicios. Por ello, argumentamos que, en su naturaleza, el e-gobierno es una acción pública de reforma integral, pues no solo ofrece un camino alternativo a la tradicional forma de brindar servicios públicos, sino también a cómo se diseñan e desarrollan dichas prestaciones. De esta manera, el e-gobierno se posiciona como germen de cambio en el Estado, sea en su organización como en sus servicios.

### 3.3. Cambio organizacional en el sector público

El concepto de "cambio" toma diferentes connotaciones dependiendo del contexto en el que se aloje. Por ejemplo, la Real Academia de la Lengua Española lo define como “dejar una cosa o situación para tomar otra”, “convertir o mudar algo en otra cosa”, “trasladar o llevar de un lugar a otro”, entre algunas más (RAE 2018). Llevándolo al plano organizacional, el *cambio* es un concepto aún muy amplio, pues puede aludir a pequeñas modificaciones en las actividades cotidianas de la organización, como a la reconstrucción de sus visiones e identidad. De ahí que resulta importante enfocar el cambio organizacional en su real dimensión y nivel, más todavía cuando se pretende abordar un análisis tan complejo como lo es el sector público.

La literatura sugiere que el *cambio* en una organización puede aludir a los órganos que la compongan, a su funcionalidad o a las direcciones de las que pretenda guiarse. Se materializa en tanto se gesten nuevas formas de pensamiento, actuación u operación dentro de la misma organización (Van De Ven & Poole, 1995), las mismas que se traducen en la modificación de su estructura, en su adaptación cultural o en la reconfiguración de sus procesos, procedimientos y normas (Marshak, 2002). El cambio organizacional se concibe, en ese sentido, como la transformación del modo habitual de trabajo, el mismo que responde a la necesidad de las organizaciones de innovar y adaptarse a las nuevas dinámicas de los contextos internos y externos (Chiavenato, 2002; García, Gómez y Londoño, 2008).

No todas las organizaciones reaccionan del mismo modo al cambio. Villavicencio & Ocaña (2017) ponen de manifiesto que, frente al cambio, la organización puede enfrentarlo de múltiples formas, sea por la personalidad de sus integrantes o por sus funciones institucionales. De este modo, pueden mostrar posiciones de aceptación (entusiasmo, colaboración, asimilación), neutralidad (indiferencia o desinterés) o resistencia (rechazo, enojo, quejas, posturas defensivas, desorientación, otros) (Villavicencia y Ocaña 2017). Tal como sostiene García (2010, pág. 42) “cualquier cambio hay que verlo desde los efectos directos sobre las unidades vecinas y desde las repercusiones en las unidades lejanas”. Por eso el cambio en la administración pública no es tarea menor, pues además de enfrentar los naturales desafíos que su presencia genera, factores normativos, gubernamentales, presupuestales, culturales, electorales y, en general, políticos, confabulan para potenciarlo, ralentizarlo o impedirlo, dependiendo de cómo los vientos soplen en escenarios particulares.

La aceptación o neutralidad son dos escenarios favorables o medianamente saludables para la gestión del cambio organizacional. La resistencia al cambio, por otro lado, puede representar un obstáculo para concretar los objetivos perseguidos, pudiendo ser incluso causal del fracaso del cambio. Esta última se concibe como las actitudes o conductas que ponen en evidencia la ausencia o poca disposición para contribuir al cambio anhelado (Schermerhorn, Hunt y Osborn, 2004) y suelen manifestarse ante propuestas de trabajo distintas a las habituales, que no se encuentran con el esquema mental o accionar del personal involucrado en el cambio (Quirant y Ortega, 2006). Sin embargo, la resistencia

no deja de concebirse como una faceta común en el proceso de cambio (Hosking y Anderson 1992), donde la incertidumbre se abre paso y el desconocimiento de lo que está sucediendo y sucederá en la organización se hace común entre los colaboradores (García, 2010).

### **3.4. Resistencia al cambio en el sector público**

Las formas que puede tomar la resistencia al cambio pueden ser distintas, cada una con un nivel de complejidad particular. Pueden ser explícitas o implícitas por la notoriedad de la resistencia en la organización; como inmediata o diferida por el tiempo en el que se manifieste desde la implementación del cambio (Ortega & Solano, 2015). Según los actores que la presenten, puede dividirse también en individual, grupal u organizacional (King 2003), pero también lógica-racional, psicológica-emocional o sociológicas (Chiavenato 2004; Newstrom y Davis, 2003; Ortega y Solano, 2015), según el lente con el que se le mire. La resistencia al cambio puede manifestarse, en ese sentido, como una de las acepciones citadas, como también puede tener un poco de cada una.

A efectos de la presente investigación, definiremos a la resistencia al cambio en el sector público como aquellas conductas individuales, grupales u organizacionales que, explícita o implícitamente, rechazan la implementación de una política pública de cambio, habiendo sido ya dispuesta por la alta dirección de su institución u órganos superiores. Además, dado que estos cambios se encuentran inmersos en el aparato estatal, el cual se rige bajo el principio de legalidad, solo concebiremos como resistencia al cambio a la renuencia de ejecutar, sea por acción, omisión o argumento, las políticas de cambio siempre que estén amparadas en los vigentes parámetros legales.

Su proceder, al igual que su tono, toma distintas explicaciones y matices según quien lo explique. En términos *grossos*, la resistencia o aceptación del cambio es resultado de las reflexiones de los individuos, las mismas que están imbuidas en emociones y criterios subjetivos (García-Cabrera, Álamo-Vera y García-Barba, 2011). Las percepciones, la personalidad, los hábitos personales y las amenazas al poder e influencia son, en ese sentido, fuentes de resistencia (Hellriegel, Slocum y Woodman, 1999), como también lo pueden ser el contexto y ambiente donde sucedan los hechos (Acosta y Venegas, 2010). Labarca, Ferrer y Villegas (2006) manifiestan además que es la inercia de la estructura, el enfoque limitado del cambio, la inercia del grupo, la amenaza para la experiencia, las relaciones establecidas de poder, la introducción de la toma de decisiones participativa y la amenaza para la asignación de recursos, otros gérmenes de resistencia.

No obstante, para identificar las causales de resistencia al cambio en las que se sustentará la presente investigación, nos enmarcaremos a lo sugerido por Pardo y Martínez (2005). Estas autoras sistematizado abundante literatura especializada, sosteniendo que las fuentes de resistencia al cambio se manifiestan, principalmente, en percepción distorsionada (Rumelt, 1995; Starbuck, Greve y Hedberg, 1978; Hutt, Walker, & Frankwick, 1995; Laframboise, Nelson, y Schmaltz, 2002), barreras interpretativas (Hutt

et al, 1995), escasa motivación (Rumelt 1995; Laframboise, Nelson, y Schmaltz, 2002; Waddell y Shoal, 1998; Lorenzo, 2000), prioridades estratégicas confusas (Morrison & Milliken, 2000) y falta de respuesta creativa (Rumelt, 1995). Cada una de estas, aprehende causales específicas, detalladas a continuación (ver tabla 2).

Tabla 2. Fuentes de resistencia en la fase de formulación.

Fuentes de resistencia o inercia	Causales de resistencias o inercias	Descripción
Percepción distorsionada	Miopía	Incapacidad de la organización en prever la necesidad de cambio a futuro. Visión cortoplacista.
	Arrogancia y negación	Rechazo al cambio por no comprender las nuevas demandas.
	Perpetuación de las ideas	Aferrarse a ideas pasadas. Impuestas por ciertos grupos de la organización para preservar su status quo.
	Asunciones implícitas	Se asumen hechos en el futuro. No se permite su discusión.
Barreras interpretativas	Barreras de comunicación	Incorrecta decodificación de las comunicaciones por falta de familiaridad.
Prioridades estratégicas confusas	Silencio organizativo	Los empleados ocultan los problemas, no se pueden atender a tiempo.
Escasa motivación	Costes directos del cambio	Se sacrifican actividades “seguras”. Se percibe el incremento de fracaso por algo nuevo.
	Costes de canibalización	Negación de que sea necesario cambiar la organización. Se argumenta que los productos “tradicionales” se seguirán demandando.
	Subsidiación cruzada	Problemas de subsidiación.
	Fracasos pasados	Temor a nuevos fracasos y mellar su imagen o intentos de cambios frustrados.
	Diferencia de intereses entre empleados y gerencia	Los resultados de los empleados son distintos a los que buscaba la gerencia.
Falta de respuesta creativa	Rapidez y complejidad	La complejidad del cambio sobrepasa las aptitudes de los funcionarios. El poco tiempo de adaptación provoca incluso la parálisis de acciones.
	Resignación	Se considera que los obstáculos no tienen solución. Aceptación de incapacidad.
	Visión estratégica inadecuada	Los altos directivos no se comprometen (o aparentan comprometerse) con el cambio. Los demás lo consideran como un proceso más.

Fuente: Pardo y Martínez (2005). Elaborado a partir de Rumelt 1995.

#### 4. Contexto del e-gobierno en el Perú y la necesidad de la digitalización de servicios en el Ministerio del Interior

El reconocimiento, impulso y asentamiento del e-gobierno en América Latina tiene como punto de partida la década de 1970. El perfeccionamiento y desarrollo de los primeros sistemas informáticos, así como la construcción y venta masiva de los computadores y procesadores permitieron a los gobiernos generar mejores canales de información al interior de la administración pública. Con la llegada y arraigo del internet en la región los gobiernos encontraron una nueva forma de acercarse a sus conciudadanos, promoviendo su comunicación y participación a partir de portales web oficiales (Hague & Loader, 1999). Estos esfuerzos, sin embargo, estuvieron caracterizados por ir de arriba hacia abajo, es decir, impulsados desde los gobiernos centrales sin mayor injerencia de la ciudadanía para su desarrollo (Albornoz & Rivero 2007).

El Banco Interamericano de Desarrollo (2003) identifica tres grandes fases del e-gobierno en América Latina. En una primera fase (entre 1970 y 1990), se aborda el gobierno electrónico como una herramienta de sistematización y automatización de los procesos internos de la burocracia estatal. En la segunda (mediados de la década del 1990), teniendo como contexto el flamante apogeo del internet y su acceso por la ciudadanía, se posiciona como un canal de comunicación de la oferta de servicios públicos a través de sus portales digitales. En la tercera (primera década del 2000), el gobierno electrónico se va posicionando como un medio por el cual la administración pública brinda servicios a la ciudadanía, reemplazando el tradicional modo de ofrecerlo (presencialmente) por otro automático y electrónico.

El e-gobierno tomó fuerza en el Perú desde inicios del presente siglo, periodo en el que las TIC empezaron a tener amplia cabida en los servicios públicos. Muestra de ello son los documentos normativos con rango de ley (leyes, decretos supremos o decretos legislativos) aprobados por el Estado peruano en materia de e-gobierno. En la década de 1990, por ejemplo, fueron promulgadas 6 normas legales en la materia; mientras que, solo durante el periodo de gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), fueron aprobados más de 70. Es así como, entre los años 2001 y 2019, se han formulado 300 normas en materia digital, a razón de 16 por año aproximadamente. De este modo, desde los parámetros legales, el Estado peruano promovió la modernización, innovación y digitalización de los servicios públicos, viéndose plasmados en su ordenamiento reglamentario y orgánico.

Es así como nacieron importantes documentos de gestión cimentaron las bases del e-gobierno en el aparato institucional Estado peruano. Entre estos destacan i) la Política 35 del Acuerdo Nacional, referente a la Sociedad de la Información y Sociedad del Conocimiento; ii) la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado; iii) el Plan Bicentenario al 2021, una de cuyas actividades estratégicas es aplicar las TIC para optimizar procedimientos administrativos y promover la interoperabilidad; iv) el Decreto Supremo 007-2011-PCM, que aprueba la Metodología de Simplificación Administrativa y establece Disposiciones para su Implementación; v) el Decreto Legislativo N° 1412, que aprueba la Ley de Gobierno Digital; o vi) el Decreto Supremo N° 118-2018-PCM, por el cual se declara de interés nacional las estrategias, acciones,

actividades e iniciativas para el desarrollo del gobierno digital, la innovación y la economía digital con enfoque territorial.

No obstante, no es sino hasta la aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (en adelante, PNMGP), en el año 2013, principal instrumento del Estado peruano en materia de modernización e innovación de la gestión pública, en la que se visibiliza explícitamente al e-gobierno acción prioritaria del Estado. Plantea que el Estado moderno encuentra sus pilares en 5 lineamientos: i) las políticas públicas y el planeamiento, ii) el presupuesto para resultados, iii) la gestión por procesos, la simplificación administrativa y la organización institucional, iv) el servicio civil meritocrático y v) los sistemas de información, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento. Estos pilares son consolidados en base a tres ejes transversales: el gobierno institucional, el gobierno abierto y el e-gobierno.

En base a dichos lineamientos y ejes transversales, se articulan un conjunto de objetivos que clarifican el accionar del PNMGP. Se adscriben 14 objetivos específicos, los cuales versan en materia institucional, presupuestal, de descentralización, tecnológicos, entre otros. Particularmente, la digitalización de la SCCDP se inserta en el marco de dos de ellos. El primero es el objetivo número 4, por el cual se promueve la simplificación administrativa para mejorar los servicios orientados al ciudadano. El segundo, por otro lado, es el objetivo número 8, el mismo que incentiva el gobierno electrónico y abierto mediante el uso de TIC (PNMGP, 2013). La suma de ambos objetivos, argüimos, tiene como resultado la búsqueda de mejorar los servicios públicos haciendo uso de las TIC para hacer más eficientes y eficaces los procedimientos estatales en beneficio de la ciudadanía.

Es así como el Perú, en tres décadas, y más marcadamente en las dos últimas, caminó firmemente a la institucionalización del e-gobierno. Muestra de ello fue que, el *E-Government Development Index* (en adelante, EGDI), instrumento de las Naciones Unidas para medir los indicadores de desempeño de e-gobierno, demostró que el Estado peruano había mejorado la provisión de servicios on-line, la conectividad de telecomunicaciones y la capacidad humana en la materia de manera significativa. Entre los años 2008 y 2016, por ejemplo, la diferencia de los puntajes entre Perú y los países con mayor puntaje del EGDI (como lo han sido Suecia, Corea del Sur y Reino Unido) fue, en promedio, de 0.39 puntos<sup>2</sup>. Al año 2018, sin embargo, aquella brecha se redujo a 0.27, mejorando su desempeño en términos absolutos y relativos considerablemente.

Son probablemente los remarcables beneficios que supone el e-gobierno para la administración pública y sus ciudadanos lo que lo ha posicionado en un lugar protagónico de la agenda pública. Están entre sus funcionalidades eliminar barreras burocráticas, dar sencillez a las comunicaciones, promover un acceso igualitario a la información, aumentar la productividad de bienes y servicios, así como fortalecer la descentralización

---

<sup>2</sup> El rango de puntajes del EGDI es de 0 a 1.

o la participación ciudadana en toma de decisiones (Naser y Concha 2011). Esto es así en tanto, a diferencia de los servicios públicos tradicionales, el e-gobierno obliga a la administración pública a brindar servicios según las necesidades de los ciudadanos, y no apremia a estos últimos a enmarcarse al ordenamiento –e ineficiencia– de la organización gubernamental (Rivera, 2006).

Específicamente para el Ministerio del Interior, digitalizar las SCCDP representaba grandes ventajas para la gestión administrativa, dando respuesta a no pocos problemas públicos (ver tabla 3). La SCCDP da fe de la existencia de una denuncia realizada ante una dependencia policial previamente, usualmente una comisaría o departamento de investigación criminal<sup>3</sup>. Es el segundo certificado policial más demandado por la ciudadanía (se calcula que se entregan más de 1 millón por año), pues suele ser requerido en los ámbitos judiciales, investigativos o laborales. Su emisión, sin embargo, requiere de un gran aparato logístico, humano y financiero, además de ser ambientalmente poco sostenible, posibilita la microcorrupción en dependencias policiales e incentiva el contacto físico entre los ciudadanos<sup>4</sup>, cuestiones que incrementan la desconfianza en el cuerpo policial y, en general, desafecto e insatisfacción por los servicios públicos.

Asimismo, desde una mirada ciudadana, la digitalización de los servicios policiales merece grandes provechos, especialmente en términos de ahorro de tiempo y dinero. Tradicionalmente, su emisión ha requerido de la presencia física del ciudadano, sea para solicitar, pagar o recoger el documento requerido. Para acceder a él, se demanda que el ciudadano se acerque, como mínimo, a dos instituciones públicas: el Banco de la Nación y la comisaría. El primer momento de contacto se origina en tanto el ciudadano presentar su denuncia y se emite la primera copia de denuncia. Si necesita una segunda réplica, es decir, la SCCDP, deberá acercarse al Banco de la Nación a fin de pagar la tasa respectiva del documento. Por último, se exige al ciudadano acercarse a una comisaría para solicitar la SCCDP. Considerando la distancia entre ambas instituciones, así como el tiempo que a ambas le tomará en atender al ciudadano, este proceso puede tomar varias horas al ciudadano, así como molestias e incomodidades.

Por estas razones, desde el año 2018, el Ministerio del Interior impulsó la digitalización de algunos de sus servicios administrativos, entre los que se encontró la emisión de la SCCDP. Este trabajo fue bien visto por distintos actores, especialmente los vinculados a la modernización del Estado y e-gobierno. Profesionales cuyos conocimientos y habilidades los acercan a entender mejor las TIC, como lo son los ingenieros o, en su

---

<sup>3</sup> Son cinco las actividades que desde la comisaría se ejecutan para hacer viable el servicio, a decir, i) recibir o visualizar DNI y/o voucher del denunciante según corresponde, ii) verificar en el Sistema de Denuncia Policial (SIDPOL) el número de copias emitidas, imprimir copia certificada de la denuncia y registrar en el sistema SIDPOL, iii) sellar y firmar copia certificada correspondiente, iv) registrar voucher en el sistema SIDPOL para posterior control y v) entregar copia de denuncia al ciudadano.

<sup>4</sup> La presente investigación fue culminada a inicios del año 2020, tiempo en el que la expansión del brote por un nuevo coronavirus (SARS-CoV-2) generó una pandemia global de consecuencias extraordinarias. Por ello, el gobierno peruano, así como muchos otros en el mundo, implementó políticas públicas para evitar el contacto social entre sus ciudadanos, pues es este el principal mecanismo de contagio del virus.



defecto, personas allegadas a los sistemas informáticos, se presentaron en primera línea para la digitalización de la SCCDP. A ellos los concebiremos como agentes de cambio de la digitalización de la SCCDP o, como los denomina Alza (2014), *emprendedores de política pública*, caracterizados por procurar posicionar sus temas de interés en agenda, en este caso, aquellos relacionados a modernizar los servicios públicos.

Tabla 3. Causas por las que la emisión física de certificados policiales se constituye como un problema público

Problema público	Descripción
Sobrecosto para el Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empleo de efectivos policiales para labores administrativas</li> <li>- Costo monetario por horas hombre</li> <li>- Costo de mantenimiento de material logístico (muebles, impresoras, papel, luz y otros)</li> </ul>
Sobrecosto para el ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Demanda de tiempo y dinero (costo de movilidad) al acercarse a la dependencia policial para solicitar o preguntar acerca del servicio.</li> <li>- Demanda de tiempo y dinero (costo de movilidad) al acercarse físicamente a la entidad bancaria para pagar la tasa del servicio.</li> </ul>
Micro corrupción	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Solicitud de bienes (alimentos, bebidas y otros) o dinero por los efectivos policiales para agilizar los servicios ofrecidos por la dependencia policial.</li> </ul>
Poco sostenible ambientalmente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necesidad de toneladas de hojas de papel anualmente para la impresión del certificado.</li> </ul>
Incentiva el contacto físico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Motiva al desplazamiento y contacto físico entre ciudadanos. Alguno de ellos puede ser transmisor de enfermedades virales.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Como se explicó anteriormente, sin embargo, todo cambio genera su propia resistencia. En consecuencia, resultaría impreciso sostener que los funcionarios públicos, en sus distintas jerarquías y responsabilidades, la apoyaron y refrendaron en el mismo nivel e intensidad, muy a pesar de que el fortalecimiento e institucionalización del e-gobierno ha ido en tendencia positiva en los últimos años. Hubo otro segmento formando parte del cuerpo policial que, distante a mostrar aquiescencia con la política pública de innovación, fueron renuentes a ella. Este grupo estuvo conformado por funcionarios de rango medio, quienes argumentaron que tal medida no debía ser implementada y que, yendo más lejos aún, retrasaron u obstaculizaron su puesta en marcha.

Comprender integralmente una política pública implica no solo analizar sus alcances, finalidad, objetivos o modelo de intervención, sino también conocer los procesos internos, intenciones y juego de intereses -legítimos o no- de quienes la formularon o

fueron parte de ella. En otras palabras, qué pensaron, qué dijeron y qué hicieron los funcionarios responsables de ella. Esta tarea, aunque enriquecedora cognoscitivamente, pues ayuda a dilucidar los procesos internos que definen el rumbo de las políticas públicas (Alza, 2014), no es sencilla. Se requiere del acercamiento del investigador a un objeto de estudio (la administración pública) que la mayoría de las veces es oscuro y reservado para un reducido puñado de personas. Dicho esto, los párrafos presentados a continuación se abocarán a esclarecer la *política de la política pública* detrás de la digitalización de la SCCDP, teniendo como principales fuentes de información los testimonios de (ex) funcionarios públicos y los datos recopilados por la observación participante, las mismas que nos servirán de faroles para aclarar el camino en el muchas veces nebuloso terreno del interior del Estado.

## **5. Actores y actividades estratégicas de cambio en el proceso de digitalización de la SCCDP**

El Ministerio del Interior es el organismo rector del Sector Interior en el Poder Ejecutivo. Su naturaleza jurídica, estructura orgánica básica y competencias están delimitadas por el Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, y su reglamento, Decreto Supremo N° 004-2017-IN, que aprueba el reglamento de la norma citada. Ambas sostienen que el Sector Interior está integrado por el Ministerio del Interior, por la Policía Nacional del Perú, por los Organismos Públicos y Fondo de Aseguramiento adscritos a él. El Ministerio del Interior es, en esa lógica, la máxima autoridad en la formulación, planeación, dirección, coordinación, ejecución, supervisión y evaluación de las políticas públicas nacionales, planes, programas y proyectos concernientes a la seguridad pública, orden público y orden interno en el Perú.

El Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú son dos instituciones que, aunque paralelas, mantienen una vinculación muy estrecha. La segunda es una institución profesional, técnica, jerarquizada, no deliberante, disciplinada y supeditada por la Constitución Política del Perú, según su artículo N° 166. En línea con su reglamento de orden y funciones (Decreto Supremo 026-2017-IN), se constituye como un órgano ejecutor dependiente del Ministerio del Interior, siendo operativamente autónomo para ejercer su función policial en la soberanía nacional del Perú garantizando, manteniendo y restableciendo el orden y la seguridad en el país.

Las funciones de la Policía Nacional del Perú son múltiples y pluritemáticas, tal como lo establece su reglamento interno. Entre otras actividades de las que son institucionalmente competentes, son responsables de i) mantener la paz y la convivencia social pacífica, garantizando la seguridad, tranquilidad y el orden público, ii) promover e implementar mecanismos de coordinación y articulación en pro de la seguridad ciudadana, iii) prevenir, combatir, investigar y denunciar la comisión de los delitos y faltas estipulados en el Código Penal y leyes pertinentes, iv) ejecutar acciones de investigación policial, de oficio o bajo la conducción jurídica del fiscal, v) velar por la seguridad de los bienes y

servicios públicos o vi) certificar la identidad de las personas con fines policiales y expedir certificados de antecedentes policiales, autorización de uso de lunas oscurecidas y otros relacionados con su función policial. Dentro de todas ellas, la digitalización de la SCCDP cabe en la última materia.

Para la digitalización de la SCCDP, fueron necesarios los esfuerzos tanto del Ministerio del Interior, como de la Policía Nacional. No resulta preciso sostener que la relación entre ambas se caracterice por la subordinación o sujeción del Ministerio sobre la Policía, o viceversa. Es más bien la coordinación y cooperación lo que prima, aunque ello no opaca ni omite la presencia de influencias bidireccionales entre ambos. Es importante destacar esto en tanto la digitalización de la SCCDP fue impulsado política y técnicamente por el Ministerio del Interior, pero operativizado por el cuerpo policial. De ahí el particular matiz que aprehende dicha política de innovación, pues desde su nacimiento estuvo supeditada a un ambiente de negociaciones y acuerdos entre ambas instituciones, lo que en definitiva marcó un importante derrotero para su direccionamiento.

A fin de identificar las principales unidades orgánicas responsables de la digitalización de la SCCDP, se hizo uso de dos variables: la responsabilidad normativa y las funciones operativas en el Sector Interior. El primero alude a las competencias formales que, por ley, dichos órganos aprehenden. El segundo, en cambio, responde a la relevancia de su participación en la materialización de la política pública que venimos tratando. Así, por ejemplo, si bien la Unidad de Trámite Documentario tuvo injerencia en la concreción de la política de digitalización, pues los informes técnicos llegaron siempre a mesa de partes (como se hace de manifiesto en la ley), su relevancia operativa para su concreción fue mínima, por lo que no se tomará en cuenta su papel en la presente investigación.

Otras dependencias, en cambio, fueron formalmente responsables de la digitalización de la SCCDP y, al mismo tiempo, se hicieron con un papel protagónico en su desarrollo, sea como emprendedor de política pública o resistente al cambio. Por el lado del Ministerio del Interior, las unidades orgánicas responsables de promover, diseñar y desarrollar la digitalización del servicio policial fueron tres. Entre estos se identificaron a los de Alta Dirección, especialmente el Despacho Ministerial (DM) y Despacho Viceministerial de Seguridad Pública (VSP), y los de Asesoramiento y Apoyo, dependiente de la Secretaría General, máxima autoridad administrativa del Ministerio, haciendo énfasis en la Oficina General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (OGTIC).

Cada uno de estos órganos mantiene funcionalidades y responsabilidades políticas de distinto nivel. El DM es la más alta autoridad del Sector Interior, siendo encargado de su dirección y administración. El VSP, dependiente del DM, dirige las políticas vinculadas a la seguridad ciudadana y seguridad democrática, prevención de delitos y faltas, protección de derechos fundamentales o canales de atención y denuncia. Por su parte, la OGTIC, tiene a su cargo el desarrollo de proyectos, soluciones, servicios y gestión de e-gobierno en el mismo.

Análogamente, desde la Policía Nacional del Perú, los órganos normativamente competentes y funcionalmente relevantes para la digitalización de la SCCDP fueron cinco. Entre ellos se encontraron a los de Alta Dirección, encabezado por la Sub Comandancia General (SUBCOMGEN), y los de Administración Interna, anexos a la Secretaría Ejecutiva, con especial mención a las Direcciones de Asesoría Jurídica (DIRASJU), Planeamiento Institucional (DIRPLAIN), Administración (DIRADM) y Tecnologías de la Información y Comunicaciones (DIRTIC).

Al igual que en el Ministerio del Interior, los órganos policiales apprehenden funciones heterogéneas. La SUBCOMGEN es el brazo operativo de la Alta Dirección de la Policía Nacional del Perú, y es responsable de, entre otros, proponer, asesorar, disponer, evaluar y supervisar la ejecución de las estrategias y planes policiales. La DIRASJU es el ente de orientación normativa, encargado de aconsejar en material legal, dilucidar consultas jurídicas y emitir opiniones técnicas y recomendaciones normativas. La DIRPLAN es responsable de la gestión de los planes, programas y proyectos de la institución, así como de la modernización policial. La DIRADM es el máximo órgano de apoyo de la Secretaría Ejecutiva en materia de operatividad administrativa, debiendo velar por los sistemas administrativos presupuestales, contables, de tesorería y de abastecimiento. Por último, la DIRTIC es el órgano encargado de la promoción de proyectos informáticos y de brindar soporte técnico a los servicios informáticos y de telecomunicaciones de toda la institución policial.

Los citados actores fueron piezas clave en el proceso de digitalización de la SCCDP, siendo su principal impulsor el VSP. Este se encargó de reunir a los agentes ministeriales y policiales para que, a través de mesas técnicas, se delimiten las actividades estratégicas necesarias para concretar la política de innovación. De este modo, gracias a múltiples reuniones entre los actores, se determinó que el diseño informático de digitalización debía estar compuesto por tres componentes: el sistema agente automatizado de firma digital, el sistema de autenticación digital y el sistema de pago digital. El rol de cada uno de estos elementos fue vital, pues propiciaron que las SCCDP digitales cuenten con eficacia legal, su acceso sea seguro y sean fáciles de usar.

El primero elemento, el sistema agente automatizado de firma digital, tiene por objeto que cada copia de denuncia policial emitida electrónicamente tenga la misma validez que una generada de forma presencial. Tradicionalmente, ha sido requisito que los certificados institucionales -cualquiera sea el ámbito- sea firmado por al menos un funcionario competente. En el caso de los referidos documentos es el comisario, o quien haga de sus veces, quien da fe de la información vertida en el certificado, tales como: el número de copia certificada, la fecha y hora de impresión, la región policial y comisaría, el tipo de denuncia y tipificación, el lugar de los hechos, los detalles de los hechos ocurridos y los anexos, como fotos u otros. El sistema agente automatizado de firma digital buscaba, por consiguiente, cada certificado digital cuente con un sello distintivo de la Policía Nacional que autorice su emisión y corrobore su veracidad.

Para lograr ello, fue sustancial la firma de un contrato entre la Policía Nacional y el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (en adelante, RENIEC<sup>5</sup>), institución preponderante en la emisión de certificados digitales. El objeto del contrato fue ceder a la Policía Nacional el software que permitiera firmar digitalmente los certificados emitidos electrónicamente. Cabe acotar que, por lo general, el uso de dicho software tiene un costo en favor de RENIEC; sin embargo, con el fin de incentivar a los Sectores del Estado a implementar servicios digitales, el RENIEC aprobó, en el 2019, así como en años anteriores, una Resolución Jefatural<sup>6</sup> a través de la cual se establecía la gratuidad de la emisión de dichos certificados para los órganos de la administración pública.

La segunda actividad estratégica aludió al desarrollo del sistema de autenticación digital. Según el artículo 14 del Decreto Legislativo N° 1412, Ley de Gobierno Digital, la autenticación digital es un procedimiento de verificación de identidad por el que, en un contexto web, se certifica que uno es quien dice ser. En otras palabras, es un mecanismo a través del cual se valida la identidad digital, entendida como aquel conjunto de atributos que individualiza y permite identificar a una persona en entornos electrónicos, al tiempo que se protege su identidad. Al igual que en el sistema de agente automatizado de firma digital, el ente rector en el otorgamiento, registro y acreditación de la identidad digital es el RENIEC.

Junto con la Policía Nacional, el RENIEC evalúa los niveles de seguridad y mecanismos de autenticación que deben enmarcar los accesos o servicios digitales. Estos pueden ser categorizados en tres tipos, según el riesgo de la información del servicio y la seguridad de su acceso: factor único (baja), doble factor (media) y doble factor PKI (alta). Para la digitalización de la SCCDP se hizo uso del segundo mecanismo de autenticación. Su sistema fue desarrollado por la DIRTIC, requiriendo únicamente el número de DNI del denunciante y el código de emisión de la primera copia certificada para que cualquier ciudadano pueda acceder a ella.

La tercera tarea por desarrollar fue el sistema de pago digital, para lo cual se encontró en el Banco de la Nación a un aliado preponderante. El Banco es una empresa de derecho público, adscrita al Sector Economía y Finanzas, pero económica, financiera y administrativamente autónoma. Su misión es brindar servicios financieros a los ciudadanos y al Estado. La tarea general del Banco recae en la administración de las subcuentas del Tesoro Público (incluyendo las de los ministerios del Estado peruano) y brindar servicios bancarios para los fondos públicos administrados por el Gobierno Central, pero también de recibir recursos y fondos administrados por los organismos de los tres niveles de gobierno y demás entidades del Sector Público Nacional.

---

<sup>5</sup> El RENIEC, como única Entidad de Certificación Nacional del Estado peruano, dispone políticas y estándares a las que todas las Entidades de Certificación y Registro o Verificación (como lo es la Policía Nacional) deben alinearse.

<sup>6</sup> Resolución Jefatural N° 156-2018/JNAC/RENIEC.

En ese marco, se buscó generar una alianza estratégica con el Banco de la Nación, de modo que el pago por los certificados policiales sea también digital. El portal *págalo.pe*, administrado por el Banco, ofrecía el canal propicio para ello. Es una plataforma digital a través de la cual pueden pagarse las tasas de los servicios que ofrecen las entidades públicas. Para acceder a sus bondades, solo basta con registrarse a través de su página web o aplicación y registrar una tarjeta de crédito o débito Visa, MasterCard o American Express de cualquier entidad financiera que despliegue operaciones en el Perú. Gracias a coordinaciones entre el Ministerio del Interior y el Banco de la Nación, en el 2018, se autorizó una cuenta bancaria de la Policía Nacional donde los ciudadanos puedan pagar por la SCCDP digital.

## **6. La manifestación de la resistencia al cambio en el desarrollo de la digitalización de la SCCDP**

Implementar cambios en las organizaciones gubernamentales es una labor desafiante, siendo preponderante para su resultado el *impulso político* que se le dé. Tiende a promoverse desde alguna oficina de alta dirección, como lo pueden ser el despacho ministerial, los despachos viceministeriales o la secretaría general del sector. Ello no excluye que la iniciativa tenga origen en alguna dirección general, dirección de línea u oficinas de rango menor; sin embargo, mientras más radical es el cambio, más importante es que las direcciones de alto nivel estén de acuerdo en ello y las conduzcan (McNulty & Ferlie, 2004), pues son ellas quienes direccionan la política pública del Sector.

No obstante, en contextos de alta volatilidad política y debilidad institucional, donde las autoridades de mayor jerarquía guardan cargos de alta responsabilidad política y gran exposición mediática, la gestión del cambio puede ser presa de la incertidumbre y el cortoplacismo. Las políticas de cambio, en ese sentido, pueden perder fuerza en el tiempo, sea por desinterés de la autoridad entrante como por la puesta en agenda de otras tareas. Y en contraste, en dichos escenarios la resistencia al cambio puede encontrar buena cabida, fortaleciéndose en aquellos espacios en los que otrora fueron dominados por intenciones de transformación institucional. Por lo mismo, si bien el cambio puede ser dirigido, dada la multiplicidad de implicancias que la innovación evoca, no es posible dominarlo (Grouard y Meston, 1996), menos aún entre liderazgos itinerantes.

El caso del Ministerio del Interior no fue ajeno a esto último. Solo entre agosto de 2018 a diciembre de 2019, fueron dos los ministros que asumieron la cartera del Interior, tres los viceministros que encabezaron el Viceministerio de Seguridad Pública y dos los Comandantes Generales de la Policía<sup>7</sup> (ver tabla 4). Aun cuando las cabezas de la administración pública son capaces de llevar cambios estratégicos a la organización, generar nuevas visiones y, principalmente, institucionalizar el cambio (Kotter, 1998), su rotación constante afecta directamente a la estabilidad de los impulsos del cambio.

---

<sup>7</sup> Esta volatilidad se hace aún mayor en puestos de rango menor, como es el caso de los Directores Generales, Directores de Línea y funcionarios públicos de confianza.

Tabla 4. Listado de Ministros del Interior, Viceministros de Seguridad Pública y Comandantes Generales PNP entre agosto de 2018 a marzo de 2020<sup>8</sup>

Autoridad política	Cargo	Periodo
Mauro Medina Guimaraes	Ministro	Marzo 2018 – octubre 2018
Carlos Morán Soto	Ministro	Octubre 2018 – marzo 2020
Nataly Ponce Chauca	Viceministra	Febrero 2018 – octubre 2018
Esteban Saavedra Mendoza	Viceministro	Octubre 2018 – abril 2019
Víctor Rucoba Tello	Viceministro	Abril 2019 – marzo 2020
Richard Zubiate Talledo	Com. Gen. PNP	Setiembre 2017 – octubre 2018
José Lavalle Santa Cruz	Com. Gen. PNP	Octubre 2018 – marzo 2020

Fuente: Elaboración propia.

Tan importante como planificar el diseño e implementación de políticas públicas innovadoras, es dotar a estos procesos de insumos que coadyuven a su ejecución y sostenimiento. Esto no pasa solo por modificar o crear normas o procedimientos que se sostengan en documentos administrativos, sino también por asignar a los emprendedores de política pública de recursos humanos, presupuestales, logísticos, materiales, tecnológicos o de información. Ello implica el redireccionamiento de los recursos del aparato estatal –de por sí escasos– hacia nuevas actividades, como lo pueden ser el desarrollo de planes y estrategias, esfuerzos comunicacionales para posicionar la necesidad del cambio, la reestructuración de la organización o la experimentación de la innovación (Fernandez & Rainey, 2006, pág. 172).

Esto último se materializó también en la Policía Nacional. La digitalización de la SCCDP fue una tarea primordial para el Sector Interior, pero no la única. Desde mediados del 2017, la Policía Nacional, de la mano de la Presidencia del Consejo de Ministros, trabajaron en digitalizar los certificados de antecedente policial (CERAP). Este producto resultó trunco por un conjunto de dificultades normativas, aunque fue retomado desde fines de 2018 por mandato de la Presidencia de la República. Como consecuencia de ello, parte del personal que desarrollaba el software de la SCCDP, reemprendieron las actividades que comprometían al CERAP digital, relevándola sobre la primera.

La volatilidad de las autoridades, como la repriorización de un proyecto sobre otro, fueron hechos que, si bien no se manifestaron como resistencia al cambio en sentido estricto, sí dificultaron el avance de la digitalización de la SCCDP y fortalecieron su renuencia. Sin ánimos de lanzar hipótesis que colinden con lo contrafáctico, es altamente probable que la presencia de una única autoridad promotora y la apuesta institucional por un solo proyecto de innovación hubieran sido causales de la tonificación y aceleramiento del proceso de digitalización de la SCCDP. En este contexto, la resistencia al cambio se asentó y, en ocasiones, se impuso ante los denodados esfuerzos de los emprendedores de política pública por hacer real la iniciativa de innovación.

---

<sup>8</sup> El presente trabajo de investigación terminó de redactarse en marzo de 2020.

En la *cruzada* por digitalizar la SCCDP, se manifestaron un conjunto de sucesos que retrasaron, ralentizaron o pusieron en riesgo la formulación del proyecto. Estos hechos los calificamos como *resistencia al cambio*, puesto que se configuraron como variables que, antes que promover la innovación en el Sector Interior, fueron palancas por los que se buscó que la continuidad, conservadurismo e inmutabilidad de los procedimientos de sus servicios se preserven. Para analizar la resistencia al cambio en el Sector Interior, haremos uso del marco teórico sistematizado por Pardo y Martínez (2005), quienes sostienen que las fuentes de resistencia se dividen en dos grandes categorías: la de formulación y la de implantación<sup>9</sup>.

La fase de formulación se caracteriza por manifestarse en las etapas ideación y diseño de la política pública, lo que implica un nuevo orden de responsabilidades al interior de la administración. Surge en el marco de la primera socialización de la idea innovadora entre los agentes burocráticos (Pardo y Martínez, 2005) y su desarrollo en la administración pública. La fase de implantación, por otro lado, alude a la etapa en donde la política pública de innovación ha sido puesta en marcha, siendo los administrados sus usuarios, y pudiendo generarse resistencia desde interior del aparato administrativo, como desde agentes externos a él. Cabe remarcar que, a la luz de la presente investigación, solo se hará uso del marco teórico alusivo a las fuentes de resistencia o inercia **en la etapa de formulación**, en tanto el periodo de análisis corresponde exclusivamente al desarrollo de la digitalización de la SCCDP, mas no a su ejecución.

Pardo y Martínez (2005), en concordancia con lo planteado por Rumelt (1995), exponen que cada una de las fuentes de resistencia o inercia están compuestas por causales específicas. Estas nos sirven para identificar y categorizar teóricamente los sucesos en el proceso de digitalización de la SCCDP, así como para reconocer y detallar el comportamiento de los agentes involucrados en el diseño de la política pública de innovación. Vale decir que, para explicar la resistencia, se prescindirá de ciertas causales (expuestas en el marco teórico), en tanto no se ajustan al fenómeno analizado. De este modo, la unidad de observación no será analizada a la luz de los factores: silencio organizativo, subsidiación cruzada, resignación, ni rapidez y complejidad.

El silencio organizativo y la subsidiación cruzada son dos fenómenos que se alejan de lo acontecido alrededor de la unidad de observación. El silencio organizativo se genera en instituciones donde la comunicación entre niveles laborales es corta e interrumpida. En el Ministerio del Interior, sin embargo, se evidencia que los canales de comunicación fueron siempre abiertos, dando las facilidades a cualquier funcionario a preguntar sobre las características o el estado del proyecto. Por otro lado, la subsidiación cruzada, es un fenómeno que usualmente acontece en el ámbito privado. Se constituye como una estrategia empresarial donde el financiamiento de los proyectos son medidos según la

---

<sup>9</sup> Ambos niveles tienen como principal sustento el trabajo de Rumelt (1995), Starbuck, Greve y Hedberg (1978) y Hutt et al (1995).



renta que genere, escenario que no se asemeja a las circunstancias estudiadas (del sector público) en la presente investigación.

Asimismo, la resignación, rapidez y complejidad como factores de resistencia son fenómenos donde la organización reconoce su incapacidad en la resolución de problemas. Si bien es cierto que en las mesas técnicas u opiniones de trabajo se hizo notar la poca pericia en la digitalización de los servicios (por lo mismo que fue una temática nueva en el ministerio), no se expuso, en ninguna circunstancia, que la institución no sea apta o competente para realizar los cambios. Los argumentos de resistencia aludieron a la suma de nuevas funciones y eliminación de viejas prácticas que la Policía Nacional tendría que acoplar o dejar de lado, respectivamente, mas no a su capacidad en hacer frente al desafío.

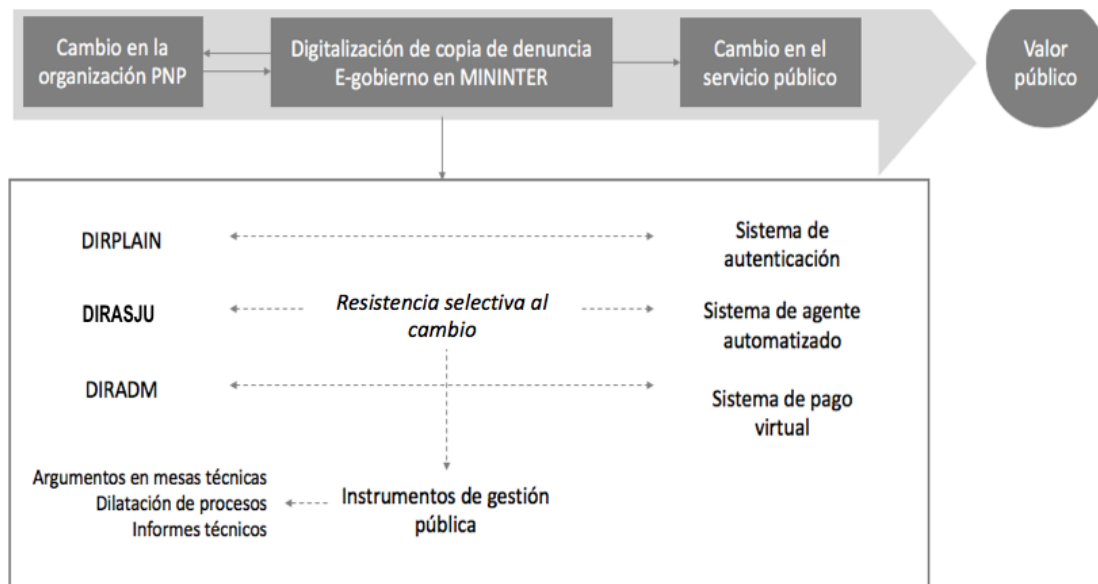
En ese entendido, si bien la digitalización de la SCCDP promovió cambios en los servicios ofrecidos por la PNP para generar valor público, también fue punto de partida de modificaciones al interior de la estructura del cuerpo policial. Esto último es importante de destacar pues se pone de manifiesto la interdependencia entre el cambio institucional y el cambio del servicio público. La digitalización supone que los productos sean brindados en una plataforma distinta a la tradicional, pero también requiere de modificaciones orgánico-funcionales, así como procedimentales, que permita a la estructura del Estado adaptarse a las nuevas formas de brindar servicios y es, precisamente ahí, donde se nutrió el germen de la resistencia.

Resulta fundamental sostener que, ante esta política de innovación, las unidades orgánicas del MININTER, y especialmente las de la PNP, no se resistieron a toda la iniciativa en su conjunto. Por el contrario, se evidenció resistencia de ciertas unidades, como lo fueron la DIRPLAIN, DIRASJU y DIRADM, ante actividades específicas, representadas por el desarrollo de los sistemas de autenticación, firma y pago digitales (ver figura 1). Todas ellas por diferentes factores y expresadas de distintas maneras. A esta figura la llamaremos *resistencia selectiva al cambio*. Como veremos más adelante, esta categoría se caracteriza por presentar pugnas micropolíticas entre ciertos funcionarios en su afán por promover o detener la política de innovación, con especial énfasis en una parte de ella. Aunque dichas resistencias fueron unas más explícitas que otras, todas ellas se manifestaron en espacios de diálogo y mediante instrumentos propios de la gestión pública, tales como mesas de trabajo, informes técnicos o dilatando el trámite de documentos requeridos

Las mesas de trabajo se configuran como espacios de diálogo, intercambio de ideas y consenso al interior de la organización. Son reuniones donde son convocados determinados actores para diseñar, viabilizar o destrabar alguna política pública en agenda. En el caso de la digitalización de la SCCDP, estas sesiones eran convocadas por el Viceministerio de Seguridad Pública, a fin de reunir al personal policial y civil del Ministerio del Interior con poder de decisión. En su mayoría, asistían directores de línea o sus representantes, quienes manifestaban una posición oficial del órgano de

proveniencia. Estos espacios fueron sumamente ricos en información, pues no solo se rescató la comunicación verbal entre los implicados, sino también la no verbal, la entonación y las reacciones ante las palabras.

Figura 1. Proceso del diseño de la digitalización de SCCDP y su resistencia selectiva al cambio



Fuente: Elaboración propia.

Estos centros de reunión fueron espacios donde se reflejaba el pensar policial. Aunque parte de las opiniones se ceñían en favor de la digitalización otros, más implícitamente, se posicionaban en contra. Así, no faltaron opiniones a que, por ejemplo, ella era sumamente insegura ante ataques informáticos, arriesgándose toda la información almacenada. O que ella impediría que personas requisitorias que se acercaban a las comisarías a solicitar su copia de denuncia puedan ser capturada de forma inmediata. O que, sencillamente, ella podría confundir a la ciudadanía que no sepa utilizar sus dispositivos móviles. Tal como manifiesta Sánchez (2010), la principal amenaza de la innovación es que entre conflicto con los valores tradicionales de la administración pública, y el proyecto en cuestión no fue la excepción a dichas circunstancias.

Los informes técnicos son aquellos análisis que, plasmados en un documento de gestión, enfatizan la posición oficial del área o dirección. Los tomadores de decisiones suelen alinear sus acciones a lo expuesto en los informes técnicos de niveles inferiores, pues estos rescatan detalles, especificaciones y pormenores que las autoridades difícilmente podrían percibir, dadas sus funciones. Por ello, estos documentos son sumamente influyentes al momento de aprobar y sobrellevar una política pública, especialmente aquellas que se encuentran en etapa de gestación, pues son más sensibles a las

observaciones. Es así como, aunque no se tan fácil percibirlo, a través de estos documentos los funcionarios de niveles medios aprehenden gran poder e influencia en la concreción, paralización o nulidad de un proyecto de política pública.

Si bien la mayoría de los informes técnicos estuvieron a favor de la digitalización del servicio policial, hubo otros cuya posición fue negativa. Esto hizo peligrar, incluso, la viabilidad del proyecto de innovación. Ante estos escenarios, la Alta Dirección del Ministerio del Interior, en su afán por impulsar la iniciativa, tuvo que buscar la forma de generar consenso con las unidades orgánicas en contra del proyecto. El objetivo final fue que, en aquellos documentos, se analicen objetivamente las oportunidades generadas a partir de la digitalización, y se suavicen algunos criterios y exigencias desmesuradas por parte del área técnica.

Finalmente, la tercera acción de resistencia se manifestó en la dilatación de la tramitación o resolución de ciertos documentos. Si bien esta política de innovación fue de carácter prioritario para la Alta Dirección del Ministerio del Interior, algunas de sus unidades orgánicas hicieron caso omiso a resolver con celeridad los documentos de esta temática. Incluso, las remitían a distintas oficinas sin mayor participación en la iniciativa para su consideración y opinión, aun conociendo que sus autoridades administrativas sugirieron solo hacerlo con aquellas con injerencia directa. De este modo, algunos trámites, por más sencillos que sean, pasaron por decenas de oficinas, dejando pasar meses antes de su resolución.

## **7. Factores de resistencia al cambio en el Ministerio del Interior**

En el Ministerio del Interior, el VSP buscó aliados para sobrellevar la digitalización de la SCCDP. En estos esfuerzos se embarcaron la SUBCOMGEN, DIRTIC, DIRPLAIN, DIRASJU y DIRADM, por parte de la Policía Nacional del Perú, así como el DM y OGTIC, desde el Ministerio del Interior, pero cada uno con perspectivas e intenciones independientes sobre el proyecto. El DM y VSP fortalecieron el apoyo político hacia el proyecto, mientras que la OGTIC tendría como responsabilidad asesorar a los órganos de Alta Dirección en tópicos tecnológicos. Desde el lado policial, la DIRTIC se encargaría de desarrollar el sistema informático; la DIRADM, de administrar los recursos generados por el servicio digital; la DIRPLAIN, de viabilizar el proyecto (como uno de modernización) en la Policía Nacional; y la DIRASJU, de proveerle un marco normativo sólido a la innovación en cuestión.

Reordenando a los actores entre emprendedores de política pública y resistentes selectivos al cambio encontramos, en el primer grupo al DM, VSP, OGTIC y DIRTIC, mientras que, en el segundo, a la DIRPLAIN, DIRASJU y DIRADM. Sostenemos además que estas últimas mostraron resistencia frente al sistema de autenticación, firma y pago digitales, respectivamente, aunque por distintas causales. Así, frente al sistema de autenticación, la DIRPLAIN se resistió por los costes de canibalización y negación. Ante el sistema de agente automatización, la DIRASJU se opuso a causa de asunciones

implícitas, barreras de comunicación, visión estratégica inadecuada y diferencia de intereses. Finalmente, el sistema de pago encontró oposición en la DIRADM por perpetuación de ideas, costes directos y fracasos pasados. De este modo, antes que la resistencia sea dirigida a toda la innovación, fue más bien focalizada a ciertas partes de ella, pero sin las cuales no podría funcionar. A continuación, detallaremos estos escenarios.

### **7.1. Resistencia al sistema de autenticación por la DIRPLAIN**

- *Costes de canibalización: dejar de capturar requisitoriados en las comisarías como costo de la digitalización*

Puesto que tradicionalmente los servicios administrativos ofrecidos por la Policía Nacional han sido presenciales, los efectivos policiales podían tener un acercamiento directo a la ciudadanía. Esto abría la posibilidad de que el policía asesore y guíe a las personas que acerquen a la comisaría o que, incluso, identifique aquellas con antecedentes en el sistema de administración de justicia. En algunos casos, lo último tenía como resultado la aprehensión de personas con requisitoria en su contra, sin mayor esfuerzo de los efectivos policiales.

En las mesas de trabajo, la DIRPLAIN hizo sentir su suspicacia respecto al proyecto de digitalización, basándose en que la situación descrita en el párrafo anterior sería imposible de realizar dado que, en un entorno tecnológico, es la natural separación entre los ciudadanos y efectivos policiales. Dicha dirección sustentó que al anularse el acercamiento ciudadano-policía, ya no se le permitiría a este último actuar en cuanto se encuentre ante un presunto infractor de la ley. Concluyó entonces que el costo de digitalizar la SCCDP (producto ofrecido en las comisarías) sería dejar de capturar a requisitoriados desde las dependencias policiales.

Sin embargo, la Policía Nacional ya vienen ejecutando acciones directas y planificadas para la aprehensión de personas con requisitoria. Las “batidas” a los buses públicos y transporte privado son ejemplo de ello. La captura de personas requisitorias que, por propia voluntad se acercan a la comisaría, deviene de hechos fortuitos y, cuanto menos, ajenos a la labor persecutoria de la Policía Nacional. Como es natural pensar, no se espera que los agentes del delito se acerquen a la comisaría voluntariamente sino, muy por el contrario, que los efectivos policiales vayan en su búsqueda.

- *Arrogancia y negación: no se reconoce que la ciudadanía reclama servicios digitales*

Junto con los certificados de antecedentes policiales, entre los años 2017 y 2018, la SCCDP virtual se configuró como uno de los primeros proyectos de digitalización en el cuerpo policial. Por lo mismo, la experiencia de la Policía Nacional del Perú, así como del Ministerio del Interior en diseñar y desarrollar un servicio digital era escasa. Se

generaron múltiples interrogantes respecto a su sostenibilidad, eficacia y eficiencia, así como comentarios que dejaban entrever su desconfianza en las TIC<sup>10</sup> o la necesidad de llevar un servicio tradicionalmente brindado desde las comisarías a un entorno tecnológico.

En las mesas técnicas, los representantes policiales argumentaban que en tanto sus servicios presenciales funcionen, su digitalización no sería necesaria. Incluso, se sostuvo que la validez de las SCCDP digitales carecerían de confianza entre los ciudadanos y que, por consiguiente, no se verían animados a hacer uso de la plataforma digital. Según su perspectiva, las personas preferían los servicios y documentos físicos (en papel), aún cuando los beneficios de la digitalización sean grandes. Sin embargo, no pudieron respaldar sus afirmaciones con evidencia empírica (encuestas, grupos focales o entrevistas a ciudadanos). Una investigación realizada por la Presidencia del Consejo de Ministros, en el 2018, desmentiría tales afirmaciones, concluyendo que la ciudadanía sí estaría dispuesta a usar un servicio digital en tanto le ahorra tiempo y dinero (PCM, 2018).

## **7.2. Sistema de agente automatizado de firma digital por la DIRASJU**

### *- Asunciones implícitas: supuestos y contrafácticos jurídicos*

Indefectiblemente, las prácticas innovadoras traen consigo respuestas que no son posibles responder con precisión. En el ámbito jurídico y de las ciencias sociales, emitir juicios de valor sobre hechos futuros y, por lo tanto, inciertos, genera respuestas contrafácticas que dificultan la implementación de intervenciones de innovación, las cuales están sujetas a un umbral de incertidumbre natural. Esto se materializó en el proceso de desarrollo de digitalización de la SCCDP, especialmente en los órganos policiales o ministeriales cuyo cuerpo no yace revestida de habilidades tecnológicas, como el jurídico.

Fue frecuente en los órganos de asesoramiento legal de la Policía Nacional la resistencia al proyecto en tanto se desconocía qué escenarios estarían expuestos en años posteriores. Para la ejecución del sistema de agente automatizado de firma digital fue necesario firmar un contrato entre la Policía Nacional y el RENIEC, a través del cual cada documento digital emitido podría tener validez y eficacia jurídica. Para incentivar que las instituciones públicas digitalicen sus servicios, anualmente, el RENIEC promueve resoluciones jefaturales en las que se establece la gratuidad de los servicios de emisión de certificados digitales en favor de otras entidades del Estado.

En tanto se solicitó a la DIRASJU opinión técnica para la designación de un representante de la Policía Nacional para la firma de dicho contrato, aquella mostró reparos. Asumió que dichas resoluciones serían solo temporales, sobredimensionando la incertidumbre

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, se manifestó que los servicios digitales, cuyo procesamiento y almacenamiento dependían de complejas maquinarias computacionales, estaban expuestas a ataque informáticos o fallas de hardware, sin prever que los documentos físicos son también vulnerables a destrucciones, pérdidas o robos. Esta idea no prosperó por mucho tiempo.

sobre si la gratuidad de tal servicio permanecería como tal. Fueron varios los intentos con los que, a través de la Alta Dirección del Ministerio y Policía Nacional, se buscó explicar a la DIRASJU que dicha resolución es emitida continuamente y que, aún sin ella, era preponderante la firma de tal contrato. La resolución de esta tarea duró mucho más de lo esperado, pues la DIRASJU retuvo una posición aparentemente irrevocable, asumiendo la no gratuidad de dicho servicio en el futuro. No fue sino meses después que, a través del informe de opinión técnica de dicha área, se designó a la DIRTIC como representante policial ante el RENIEC para la suscripción de la relación contractual, pudiendo continuar con el desarrollo del sistema informático.

- *Barreras de comunicación: falta de comprensión entre los órganos tecnológico y jurídico*

La disrupción comunicativa entre las oficinas de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio del Interior fue un factor importante en la ralentización de los procesos administrativos. Dado que la digitalización de la SCCDP fue un tema nuevo para el Sector, sus oficinas técnicas (especialmente las menos relacionadas con los temas tecnológicos) mostraron una significativa brecha de conocimiento en TIC. Esto generó confusión entre las oficinas, haciendo que los trámites que deban ser analizados y visados por cada una de ellas no progresen.

Uno de los ejemplos más resaltantes del perjuicio generado por las barreras interpretativas en la innovación fueron los informes técnicos entre DIRTIC y DIRASJU. Así como con los informes que fueron necesarios para concretar el contrato con RENIEC, la mayoría de los documentos técnicos emitidos por la DIRTIC, y que requerían la revisión legal de la DIRASJU, terminaban siendo entrampados en desacuerdos y malentendidos constantes. La causal principal era el escaso conocimiento en softwares y hardware del área jurídica, devolviendo dichos documentos al área de origen o requiriendo opinión a otras en aras de comprender el requerimiento de DIRTIC. Estos procedimientos podían durar meses (como el caso del contrato con RENIEC), retrasando considerablemente el proyecto de innovación.

- *Visión estratégica inadecuada y diferencia de intereses entre gerencia y empleados: divergencia de intereses entre la Alta Dirección y el órgano jurídico policial*

A pesar de que la digitalización de la SCCDP se posicionó como una política prioritaria para la Alta Dirección del Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú, algunas dependencias policiales no lo concibieron así. La DIRASJU, por ejemplo, procesó su expediente como un documento de nivel de importancia medio, sin comprender la alta preponderancia que el proyecto representaba para las autoridades ministeriales y policiales. Antes que proponer soluciones normativas, que revistan de validez jurídica al proyecto de innovación, la DIRASJU exponía -casi de forma exclusiva- las razones por las cuales los requerimientos del proyecto no eran posibles de satisfacer. No sostuvo que

la iniciativa esté fuera de los marcos legales vigentes, mas se encargó de identificar aquellos puntos normativamente débiles del proyecto sin proponer mayores soluciones. Como es de esperar, los resultados de la DIRASJU respecto a la tarea de innovación no fueron los esperados por la Alta Dirección.

A esto cabe añadir la significativa volatilidad de las autoridades en el Sector Interior y el diferenciado nivel de interés y apoyo político del proyecto. Solo entre agosto de 2018 y diciembre de 2019, el Ministerio del Interior vio pasar a distintos ministros (2), viceministros de seguridad pública (3), comandantes generales de la Policía Nacional (2) y directores generales de la Oficina General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (3), sin contar a los jefes de las direcciones de rango menor o servidores públicos. Desde estos cargos se impulsó la digitalización de la SCCDP y se tendieron puentes de comunicación con las distintas dependencias policiales, aunque no en la misma medida ni intensidad. Esta fragilidad institucional debilitó la fuerza del proyecto en el tiempo, haciendo que, por momentos, mengüe la prioridad de la innovación, así como los resultados exigidos a las áreas de la Policía Nacional del Perú y, específicamente, a la DIRASJU.

### **7.3. Resistencia al sistema de pago por la DIRADM**

- *Perpetuación de las ideas: las comisarías como recaudadores y beneficiarios directos*

La digitalización de la SCCDP no solo reconfiguró los servicios que la Policía Nacional brindaba a la ciudadanía, sino que supuso la reestructuración de su sistema administrativo interno. Siendo este servicio completamente presencial, las ganancias percibidas eran destinadas a la dependencia policial en donde se haya solicitado y se expidiera la copia certificada, beneficiando directamente a las comisarías. En otras palabras, si la emisión de la SCCDP se realizaba en la comisaría “A”, era esta, y no “B”, “C” o “D”, la que se arrogaba los fondos respectivos. Sin embargo, tras su digitalización, dejaría de ser necesario que los ciudadanos se acerquen físicamente a las comisarías, lo que, en consecuencia, anularía la recaudación directa de las dependencias policiales.

La DIRADM manifestó que ello representaría un perjuicio para las comisarías pues, tradicionalmente, con los fondos directamente percibidos ellas podían abastecerse de materiales logísticos<sup>11</sup>. Por lo general, ese dinero es utilizado para la compra de hojas de papel, tinta de impresora, entre otros artículos de oficina, pero también para las refacciones que pueda necesitar la comisaría. A partir de ella, podía formarse una “caja chica” en la dependencia policial, que complementaba lo que anualmente percibía por transferencias del Ministerio del Interior. Se quiso imposibilitar, entonces, la posibilidad

---

<sup>11</sup> En promedio, en el año 2018, se emitieron 400 000 copias certificadas de denuncia policial, lo que representó ingresos a la Policía Nacional por S/. 2 640 000. Entre las más de 1 850 comisarías a nivel nacional, se calcula que cada una recibió por dicho servicio S/. 118 mensuales.

de reformar los sistemas de administración presupuestal a fin de preservar el típico -y poco equitativo- modelo de recaudación directa.

- *Costes directos del cambio: nuevas responsabilidades funcionales en la DIRADM y su resistencia*

Este nuevo modelo administrativo de recaudación y distribución no fue bien aceptado por parte del cuerpo policial, incluyendo a la misma DIRADM. Sostenemos que esto fue así dado que, al ser la DIRADM la unidad ejecutora encargada de recibir y administrar lo recaudado por el flamante proceso policial, se vería en la necesidad de diseñar otras responsabilidades funcionales al interior de su sistema. Es decir, se le daría más carga laboral que la que ya contaba, viéndose en la obligación de repensar nuevos métodos de percepción, procesamiento y administración presupuestal. Esto se vio evidenciado en las posiciones de resistencia que este órgano solía presentar en las mesas de trabajo de la temática en cuestión.

Dicha negativa fue absuelta luego por la Alta Dirección del Ministerio del Interior y Policía Nacional del Perú. Gracias al consenso entre ambos, se oficializó que la DIRADM sería la responsable de centralizar y redistribuir el dinero generado por la digitalización de los servicios policiales, los mismos que utilizarían como canal financiero al Banco de la Nación. La plataforma tecnológica para ello sería el portal *págalo.pe*. Para ello, se utilizaría la cuenta bancaria de la Unidad Ejecutora N° 2 (DIRADM), recaudando todas las ganancias por los servicios de digitalización.

- *Fracasos pasados: inconformidad con antiguas administraciones financieras y presupuestales*

Sumado a los *costes directos del cambio* que generó la digitalización de la SCCDP, los *fracasos pasados* en relación a la óptima distribución de recursos al interior de la Policía Nacional generaron todavía más suspicacia. Según la Resolución Ministerial 104-2018-IN, la Policía Nacional cuenta con 19 unidades ejecutoras, de las cuales la número 02, la misma que es encabezada por la DIRADM, es responsable administrativamente de recaudar y distribuir el presupuesto entre los distintos servicios policiales. Sin embargo, la DIRADM, así como otras direcciones de la Policía Nacional del Perú, presentaron sus reparos a que fuera ella la encargada de administrar los fondos recaudados por la SCCDP. En versiones pasadas, algunas partes del cuerpo policial (incluyendo la misma DIRADM) reclamaron que dicha unidad ejecutora no actuó con eficiencia y eficacia en tareas similares. Se mantuvo el temor de que, nuevamente, la Unidad Ejecutora N° 2 administre *injustamente* -en palabras de un oficial entrevistado- el presupuesto policial. Bajo ese supuesto, las comisarías podrían recibir, cuanto menos, una fracción de lo que podrían recaudar directamente. El costo de oportunidad era aparentemente alto. En ese sentido, la DIRADM veía con recelo arrogarse una responsabilidad que tal vez no pueda manejar con eficacia y, al mismo tiempo, sus pares le negaban la confianza de realizar un óptimo trabajo administrativo.



#### **7.4.Resistencia general**

- *Miopía: Ausencia de visión de largo alcance*

Finalmente, sostenemos que la miopía (dificultad para ver con precisión a distancias largas) fue un factor de resistencia transversal entre todos aquellos actores que mostraron renuencia a la digitalización de la SCCDP. La digitalización de los servicios públicos fue tomada como una política pública de carácter prioritario para el Ejecutivo, posicionándola incluso como una tarea de interés nacional (véase el Decreto Supremo N° 118-2018-PCM). El Ministerio del Interior hizo propio este desafío, insertándolo en la cartera de proyectos policiales desde agosto del 2018, lo que generó incomodidad en ciertas dependencias policiales.

La prioridad de la digitalización de la SCCDP por el Ministerio del Interior y la PCM era clara. Sin embargo, la DIRPLAIN, la DIRADM y la DIRASJU marcaron posiciones contrarias a dicha intención. Sus argumentos no estuvieron enmarcados en causales de fondo y preponderantes, como lo puede ser la viabilidad normativa o presupuestal de la iniciativa. Más bien, exponían juicios que reflejaban su incomodidad al cambio organizacional, argumentos que eran materializados en mesas de trabajo, informes técnicos y dilación de procesos administrativos. De este modo, se prefirió anteponer inconvenientes poco significativos o circunstanciales a una política pública de amplio aliento, haciendo caso omiso a sus beneficios y potencialidades. La miopía es, en ese orden de ideas, el elemento central en cada uno de los factores de resistencia analizados en este acápite.

#### **8. Reflexiones finales**

Tal como se ha evidenciado en la presente investigación, la resistencia al cambio no se presenta en un único molde, sino que toma forma en variados matices. No se genera, como sugeriría la literatura peruana, solamente por variables comunicacionales, sino que nace y se desarrolla a partir de una compleja serie de causales, las mismas que le dan una forma única y particular a cada dinámica de resistencia. Sostenemos que es la reorganización y la modificación de responsabilidades funcionales (que partieron por la necesidad de replantear la administración del presupuesto, adaptar el vigente marco normativo a los requerimientos de las TIC y reconfigurar la tradicional cultura organizacional al interior de la PNP) lo que motivó a ciertas áreas a resistirse al proyecto de innovación.

Argüimos además que, en la medida en que las responsabilidades y tareas de una dirección se viera afectada por una actividad específica propia del desarrollo de la innovación, también lo hacía su nivel de resistencia. En contraste, frente a actividades también necesarias para la implementación de la innovación, pero que por sus

características no comprometiera el tradicional desenvolvimiento de estas direcciones, las muestras de resistencia fueron mínimas y, en algunos casos, incluso nula. Lo dicho nos lleva a plantear que la resistencia al cambio, antes que presentarse como absoluta a toda la innovación por el cuerpo general de la institución, es más bien, particular y focalizada a ciertos subprocesos que la componen. A esta figura la catalogamos como *resistencia selectiva al cambio*.

La resistencia selectiva al cambio nos deja entrever varias nociones acerca del funcionamiento del Estado. En primer lugar, la administración pública, a pesar de ser jerárquica y estar funcionalmente normada, no inhabilita la diversidad perspectivas, anhelos, intereses o intenciones de quienes alberga, muchas de las cuales puede virar la política pública hacia un lado u otro. Los emprendedores de política pública y los resistentes al cambio pueden negociar, coordinar o sobreponer sus intereses sobre los otros, formando un -a veces poco visible- espacio de luchas micropolíticas. Sus papeles, sin embargo, no son inamovibles, sino que pueden ser alternados dependiendo de las motivaciones y contexto que los guíen. Esto último nos lleva a nuestra tercera reflexión: los burócratas, sea en las altas esferas políticas como en los *niveles callejeros* (o *street-level bureaucracy*, en términos de Lipsky), tienen poder en la estructura pública-administrativa. Si bien su grado de influencia en la toma de decisiones públicas dista, el papel de cada uno de ellos en la política pública es crucial. De ahí deviene la preponderancia por comprender al Estado *desde adentro*.

El presente trabajo de investigación culminó su redacción a inicios del año 2020, tiempo en el que se dio inicio a un episodio sanitario remarcable: la pandemia por una nueva clase de coronavirus, el SARS-CoV-2. Con esta, los gobiernos de todo el mundo, incluyendo el peruano, han ejecutado una serie de políticas para contener su contagio y propagación, siendo la promoción del aislamiento social la principal estrategia de combate. En este contexto, las tecnologías de la información y comunicaciones han ganado un lugar inédito y privilegiado en la vida cotidiana de las personas. La carga laboral, los estudios académicos y, en general, la interacción social, se están llevando a cabo a través de ellas, pues son el método más efectivo para evitar el contacto físico entre las personas en sus actividades cotidianas.

Dada esta atípica situación, pero siguiendo también el constante fortalecimiento de las TIC en las políticas públicas, sostenemos que la apuesta por el e-gobierno en el Estado peruano irá al alza por mucho tiempo más. De ahí la importancia por continuar estudiando cómo se originan las políticas públicas de innovación es de gran relevancia. Especialmente, merece la pena analizar qué factores promueven o impiden el origen de políticas públicas alineadas a las nuevas demandas ciudadanas. Desde la academia, existe un terreno fértil para continuar analizando aquellas ideas innovadoras que busquen contribuir a hacer políticas públicas más eficientes, eficaces, transparentes y participativas para beneficio de los ciudadanos y las ciudadanas. Nos aguarda, entonces, grandes desafíos en el corto y mediano plazo.

## Referencias

- Hernandez, J., Tirado, P., & Ariza, A. (2016). *El concepto de innovación social: ámbitos, definiciones y alcances teóricos*. España: CIREC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa.
- Sánchez, J. (2010). *¿Innovación en la gestión pública? La experiencia mexicana en los gobiernos locales* (Vol. 13). Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Mulgan, G. (2006). El proceso de la innovación social. *Innovaciones*, 7(1), 145-162.
- Rodríguez, A., & Alvarado, H. (2008). *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in the public sector*. Reino Unido: Strategy Unit Cabinet Office.
- OCDE. (1972). *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Manual de Oslo*. Comisión Europea.
- González, M., Gascó, J. L., & Llopis, J. (2012). La gestión de la innovación en la administración local: algunos resultados empíricos. *Auditoría Pública*(57), 119-131.
- LTC Proyect & Universidad Adolfo Ibáñez. (2012). *Modelo de gestión de la innovación para el sector público chileno e implementación del piloto a la Municipalidad de Conchalí*. Santiago de Chile: LTC Proyect & Universidad Adolfo Ibáñez.
- Mulgan, G., Tucker, S., Ali, R., & Sanders, B. (2007). *Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated*. Londres: The Young Foundation.
- Moore, M. (1995). *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Khayri, O., Scheepers, H., & Stockdale, R. (2011). eGovernment Service Quality Assessed through the Public Values Lens. *IFIP International Federation for Information Processing*, 431-440.
- Negrini, G., & Llano, U. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas. *Rev Mex Sociol*, 167-191.
- Bardach, E. (2004). *los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*. México: CIDE.

- Brugué, Q., Blanco, I., & Boada, J. (2014). Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 5-34.
- Menzel, D. (1998). Issues and Challenges Facing Public Managers. *Public Administration Review*, 58(5), 445-452.
- Ruelas, A., & Pérez, P. (2006). Gobierno electrónico: su estudio y perspectivas de desarrollo. *UNIrevista*, 1(3), 1-12.
- Bellamy, C., & Taylor, J. (1998). *Governing in the Information Age*. Gran Bretaña: Guildford and King's Lynn.
- OCDE. (1998). *Impact of the emerging Information Society on the policy development process and democratic quality*. Paris: OCDE.
- Naciones Unidas. (2003). *World Public Sector Report 2003. Government at the Corssroads*. Obtenido de <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/World%20Public%20Sector%20Report%20series/World%20Public%20Sector%20Report.2003.pdf>
- Gartner Group. (2000). *Singapore's E-Government Initiative*. Connecticut: Garther First Take.
- Criado, I., & Gil-García, R. (2013). Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas. Estado actual y tendencias futuras en América Latina. *Gestión y Política Pública*, 3-48.
- Rivera, E. (2006). Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. Una revisión de la literatura. *Gestión y política pública*, XV(2), 259-305.
- Naser, A., & Concha, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Santiago de Chile: CEPAL.
- García, G. (2005). Herramienta para el diagnóstico de la resistencia al cambio durante el desarrollo de proyectos mayores. *Estudios Gerenciales*, 21(96), 57-106.
- Ortega, P., & Solano, C. (2015). *La gestión del cambio organizacional en entidades públicas del Poder Ejecutivo peruano: una aplicación de las teorías de cambio provenientes de la gestión privada*. Lima: PUCP.
- Morrison, E., & Milliken, F. (2000). Organizational silence: a barrier to change and development in a pluralistic world author. *The Academy of Management Review*, 25(4), 706-725.
- Hague, B., & Loader, B. (1999). *Digital democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age*. Londres: Routledge.

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2003). *Manual.gob: estrategias de gobierno electrónico en los países de la región: la definición de un modelo de análisis y estudio de casos*. Washington DC: BID.
- Alza, C. (2014). Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(2), 39-73.
- Fernandez, S., & Rainey, H. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, 168-176.
- Abramson, M., & Lawrence, M. (2001). *Transforming organizations*. Oxford: Rowman y Littlefield publisher.
- Holzer, M., & Callahan, K. (1998). *Government at work: best practices and model programs*. SAGE Publications.
- Kotter, J. (1998). *Winning at change*. Executive Forum.
- McNulty, T., & Ferlie, E. (2004). *Process transformation: Limitations to radical organizational change within public service organizations*. Londres: Organizational Studies.
- PCM. (2018). *Documento de Trabajo sobre Proyecto de Innovación para Servicios Públicos Digitales - Certificado de Antecedentes Policiales*. Lima: PCM.
- Van De Ven, A., & Poole, M. (1995). Explaining Development and Change in Organizations. *Academy of Management Review*, 510-540.