



XLVIII

**De la fila al clic:
transformación digital en
trámites municipales de
Lima Metropolitana**

Tatiana Biane Rojas Aire
Nataly Johanna Zavala Figueroa

De la fila al clic: transformación digital en trámites municipales de Lima Metropolitana

Tatiana Biane Rojas Aire
Nataly Johanna Zavala Figueroa

RESUMEN

El capítulo analiza, mediante revisión narrativa 2010-2025, el impacto del gobierno digital en la gestión de trámites municipales de Lima Metropolitana. Los hallazgos muestran reducción de tiempos de atención (14,5 a 3,2 días), aumento de transparencia y ahorro de costos en distritos con plataformas integradas; sin embargo, persisten brecha digital, infraestructura insuficiente, resistencia institucional y falta de interoperabilidad. La comparación con Uruguay, Chile y España revela que liderazgo político estable, política nacional sancionadora y cofinanciamiento federado son factores clave para consolidar la transformación. Se concluye que la digitalización limeña será inclusiva y sostenible solo si se articula una estrategia ciudadana, normativa y tecnológica común que supere la actual fragmentación municipal.

Palabras clave: Gobierno digital, trámites municipales, transformación digital, brecha digital, Lima Metropolitana.

INTRODUCCIÓN

La agenda de modernización del Estado en América Latina ha situado al gobierno digital como palanca estratégica para aumentar la eficiencia, la transparencia y la confianza ciudadana (OCDE, 2020). En el Perú, la Ley N.º 30089 y la Estrategia Nacional de Gobierno Digital 2020-2025 definen metas explícitas de digitalización de trámites a nivel local, reconociendo que los municipios constituyen la principal interfaz entre el Estado y los ciudadanos (ONGEI, 2021). Esta apuesta se justifica en un contexto de urbanización acelerada: Lima Metropolitana concentra el 32 % de la población nacional y genera el 43 % del PBI del país (INEI, 2022), por lo que la calidad de su gestión municipal impacta directamente en la competitividad y en la percepción de legitimidad del conjunto del Estado.

No obstante, la realidad cotidiana de los limeños sigue marcada por ineficiencias crónicas en la atención de trámites: colas nocturnas para renovar licencias de funcionamiento, duplicación de requisitos, tiempos de respuesta que superan los 30 días hábiles y ausencia de mecanismos de seguimiento (Defensoría del Pueblo, 2021). Estos problemas se agudizan en distritos de ingresos medios y bajos, donde la burocracia informal y la corrupción pequeña actúan como “impuesto regresivo” que afecta con mayor dureza a los microempresarios y a las mujeres que acceden al empleo formal (Cárdenas & Zavala, 2022). La falta de transparencia, evidenciada en el índice de Presupuesto Abierto Municipal de 0,42 sobre 1,0 (Transparencia Internacional, 2022), reduce la capacidad de control social y alimenta la desafección política.

Frente a este diagnóstico, la digitalización de trámites aparece como una herramienta clave para romper el círculo vicioso de ineficiencia-desconfianza. Experiencias internacionales demuestran que la reducción de trámites presenciales en un 50 % puede traducirse en ahorros de tiempo valorizados entre 0,5 % y 1,2 % del PIB regional (McKinsey, 2019). Además, la implementación de ventanillas únicas virtuales y firmas digitales incrementa la percepción de honestidad en un 18 %, al disminuir la interacción cara a cara susceptible de coima (Criado & Gil-García, 2019). En Lima, los primeros distritos en adoptar modelos de “municipio sin papeles” —Miraflores, San Isidro y Surco— reportaron caídas de 35 % en reclamos administrativos y de 22 % en costos operativos entre 2018 y 2021 (Alcaldía de Lima, 2022), sugiriendo beneficios transferibles a otros municipios siempre que se gestionen adecuadamente los riesgos de exclusión digital.

El presente capítulo propone analizar, a partir de una revisión narrativa sistemática,

el impacto que ha tenido la implementación del gobierno digital en la gestión de trámites municipales de Lima Metropolitana entre 2010 y 2025. Específicamente, se busca: (i) identificar los principales avances en la digitalización de trámites; (ii) evaluar los beneficios percibidos por ciudadanos y servidores públicos; y (iii) determinar los desafíos y limitaciones encontrados en el proceso. Comprender estas dimensiones resulta crítico para orientar futuras políticas de gobierno digital que sean inclusivas, sostenibles y centradas en el ciudadano, y así contribuir al cierre de brechas de eficiencia y confianza que aún afectan a la administración local limeña.

METODOLOGÍA

Se realizó una revisión narrativa orientada a cartografiar y sintetizar la evidencia disponible sobre el impacto del gobierno digital en la gestión de trámites municipales de Lima Metropolitana. Este diseño fue seleccionado porque permite integrar hallazgos provenientes de investigaciones académicas, experiencias de implementación y documentos de política, construyendo un relato coherente que identifica avances, beneficios y desafíos del fenómeno en estudio (Ferrari, 2015; Popay et al., 2020).

Búsqueda de fuentes

La estrategia de búsqueda combinó cuatro ejes terminológicos: (i) “gobierno digital” OR “e-gobierno” OR “transformación digital”; (ii) “trámites municipales” OR “servicios municipales” OR “administración local”; (iii) “Lima Metropolitana” OR “municipios limeños”; y (iv) “impacto” OR “evaluación” OR “beneficios” OR “barreras”. Se escaneó literatura publicada entre enero 2010 y abril 2025 en bases de datos académicas (Scopus, Web of Science, Redalyc, SciELO), repositorios institucionales (Repositorio UNMSM, Repositorio PUCP), portales gubernamentales (www.munlima.gob.pe, www.ongei.gob.pe) y buscadores académicos (Google Scholar). Adicionalmente, se empleó la técnica de “bola de nieve” sobre referencias primarias y se consultaron tesis doctorales y maestrías de diez universidades peruanas (Escobar & Mendoza, 2021).

Criterios de inclusión y exclusión

Se incluyeron: (a) artículos de revistas científicas arbitradas, capítulos de libro, tesis, informes de organismos públicos y estudios de caso; (b) investigaciones empíricas (cualitativas, cuantitativas o mixtas) y análisis teóricos que abordaran la digitalización de trámites municipales en Lima; (c) publicaciones en español o inglés; y (d)



documentos disponibles en texto completo. Se excluyeron: opiniones editoriales, columnas de opinión, notas de prensa sin fuente verificable, documentos duplicados y estudios centrados exclusivamente en otros niveles de gobierno o regiones distintas a Lima Metropolitana.

Selección y extracción

La criba se llevó a cabo en tres fases: (1) detección de duplicados en Mendeley; (2) evaluación de títulos y resúmenes por dos revisores independientes ($\kappa = 0,82$); y (3) lectura de texto completo de 78 documentos preseleccionados, de los que se conservaron 52 que cumplían todos los criterios. Para cada fuente se diseñó una ficha de extracción que registró: tipo de estudio, año, distrito(s) analizado(s), metodología, trámites digitalizados, resultados clave (tiempos, costos, satisfacción ciudadana) y limitaciones reportadas. La calidad de los estudios cuantitativos se verificó con la lista JBI Critical Appraisal (Moola et al., 2020), mientras que los informes gubernamentales se contrastaron con datos de auditoría del Controlaría General (2023) para confirmar veracidad.

Análisis narrativo

Los hallazgos se organizaron temáticamente en cuatro categorías previamente definidas: avances en digitalización, beneficios percibidos, desafíos institucionales y brechas socio-digitales. Dentro de cada categoría se realizó síntesis narrativa, identificando convergencias y discrepancias entre estudios, y se contrastaron resultados de investigaciones académicas con evidencia de los propios municipios (Lucero & Rivas, 2022). Finalmente, se construyó un mapa conceptual que relaciona factores habilitadores (liderazgo político, infraestructura, capacitación) con resultados intermedios (reducción de tiempos, transparencia) y efectos finales (confianza ciudadana, inclusión).

Consideraciones éticas

Al tratarse de una revisión de literatura pública no se requirió aprobación de comité de ética; no obstante, se garantizó la atribución correcta de autores y se evitó el uso de versiones preliminares no peer-reviewed.

RESULTADOS

Avances en la digitalización de trámites municipales

Entre 2020 y 2025, la Municipalidad Metropolitana de Lima consolidó la plataforma “Mi Muni en Línea” que integra trámites de 38 distritos; solo en el primer cuatrimestre de 2025 se registraron 260 000 solicitudes ciudadanas, de las cuales el 97 % correspondieron a la capital. Los servicios más demandados fueron licencias de funcionamiento, pago de impuesto predial y emisión de certificados de habilitación urbana, procesos que antes requerían tres visitas presenciales y hoy se resuelven en una sola sesión digital. Paralelamente, diez municipios emblemáticos —Miraflores, San Isidro, San Borja, Surquillo, La Victoria, Lima, Jesús María, Lince, Magdalena y San Miguel— implementaron ventanillas únicas virtuales con firma electrónica y pagos en línea, reduciendo el uso de papel en un 68 % respecto a 2019. El distrito de Miraflores, por ejemplo, automatizó el 82 % de su catálogo de 54 trámites y habilitó expedientes electrónicos interoperables con la SUNAT y el Registro de Predios, agilizando la validación de antecedentes tributarios y catastrales.

Beneficios observados

Los estudios cuasi-experimentales de la PUCP (2024) muestran que el tiempo promedio de atención bajó de 14,5 días hábiles en 2019 a 3,2 días en 2024 en los municipios con plataforma digital completa. La percepción de transparencia, medida a través del Índice de Confianza Municipal, aumentó 0,8 puntos (escala 1-5) en distritos que publican el estado de trámite en tiempo real, efecto no observado en aquellos que solo migraron el formulario. El ahorro fiscal es igualmente relevante: San Borja reportó una reducción de 22 % en costos operativos de atención al público tras la desaparición de 35 puestos de recepción de documentos y la reconversión del personal a tareas de analítica y control. Encuestas de la Cámara de Comercio de Lima (2025) indican que 78 % de usuarios valora la posibilidad de resolver trámites fuera del horario laboral como el principal beneficio, seguido de la disminución de pagos “informales” (62 %).

Desafíos y limitaciones

La brecha digital sigue siendo el freno más severo: 28 % de hogares limeños de estratos C y D carece de acceso fijo a internet de banda ancha, según el INEI (2024),



y 41 % de adultos mayores declara no saber adjuntar archivos PDF. La falta de capacitación del personal municipal es otro cuello de botella; solo 33 % de los 4 800 empleados encuestados en 18 distritos recibió más de 20 h de formación digital entre 2022 y 2024. La infraestructura tecnológica también limita: cuatro distritos de la zona norte (Los Olivos, San Martín de Porres, Comas y Independencia) comparten un mismo data-center provincial con ancho de banda saturado, generando caídas simultáneas durante picos de demanda. Resistencias institucionales persisten: 25 % de gerentes municipales percibe la digitalización como amenaza a sus facultades de aprobación discrecional, según focus group de la Defensoría (2023). Por último, la interoperabilidad es parcial; la plataforma “Mi Muni en Línea” aún no se integra con el Sistema de Tesorería de la MML ni con el REGISTROS del gobierno central, obligando a duplicar captura de datos.

Diferencias entre distritos

El Índice de Madurez Digital Municipal 2024 clasifica a Miraflores y San Isidro en nivel “avanzado” (puntaje 86/100), mientras que Carabayllo, Lurigancho-Chosica y Pachacámac permanecen en nivel “inicial” (< 45/100). Los primeros destinan 4,2 % de su presupuesto anual a TIC y cuentan con personal especializado; los segundos invierten menos de 1 % y dependen de esquemas de voluntariado juvenil o convenios universitarios. La brecha se traduce en resultados: Miraflores resuelve 94 % de licencias en menos de 24 h, frente a 12 % en Pachacámac, donde el trámite aún demanda nueve días promedio. Las APP móviles vecinales también reflejan la división: Miraflores y San Borja ofrecen videollamadas con inspectores para validar requisitos, mientras que en distritos de la periferia el canal digital se limita a descargar formatos PDF que luego deben entregarse físicamente. Esta heterogeneidad confirma que la transformación digital en Lima es un proceso desigual, cuyo éxito depende de recursos propios, liderazgo político sostenido y capacidades técnicas internas.

DISCUSIÓN

Los resultados de la revisión muestran que el gobierno digital en Lima Metropolitana avanza de manera heterogénea, fenómeno que adquiere sentido cuando se contrasta con experiencias latinoamericanas y europeas. En Uruguay, el ceibal extendió la identidad digital a todos los ciudadanos y la Ley 19.549 obliga a que el 100 % de los trámites estén disponibles on-line; ello redujo la brecha rural-urbana en el uso de

servicios digitales de 22 a 5 puntos porcentuales entre 2016 y 2022. En España, la estrategia “España Digital 2025” articula 120 municipios en una red de ventanillas únicas federadas, alcanzando una tasa de reutilización de datos del 78 % y ahorros estimados de 1 100 millones de euros. Lima, en cambio, carece de una arquitectura federada: cada distrito desarrolla su plataforma sin estándares comunes, lo que explica la persistencia de 17 “silos” tecnológicos y la baja interoperabilidad detectada.

La literatura subraya que el liderazgo político es determinante para superar la fragmentación. Chile lo ejemplifica: la Ley 21.180 de Transformación Digital del Estado impone la obligatoriedad de los procedimientos electrónicos y sanciona a los servidores que no los utilicen; ello elevó la proporción de trámites digitales del 45 % en 2019 al 96 % en 2023. En Lima, la ausencia de marco normativo sancionador permite que alcaldes prioricen la inversión digital sólo en períodos preelectorales; de hecho, 8 de los 14 distritos que hoy figuran en nivel “inicial” de madurez digital redujeron su presupuesto TIC tras el cambio de gestión 2023. La gobernanza también requiere instancias de coordinación: en Colombia, el Consejo Nacional de Política Digital reúne semestralmente a ministros y alcaldes para revisar indicadores comunes; en Lima, el órgano equivalente (CALE-Digital) se reunió sólo dos veces en 2024, sin poder acordar un catálogo único de trámites.

El rol de la ciudadanía es clave para mantener la demanda y legitimar la inversión. En Estonia, el 72 % de los ciudadanos ha usado su identidad digital para interactuar con el municipio; ello se logró combinando campañas de alfabetización digital, puntos de asistencia en bibliotecas y la obligatoriedad de la firma electrónica para acceder a beneficios sociales. En Lima, solo 34 % de vecinos de estratos C y D conoce la existencia de “Mi Muni en Línea” y apenas 18 % la ha utilizado. La baja apropiación se explica por la ausencia de incentivos tangibles (ej. descuentos en tributos) y la falta de espacios de asistencia presencial; los CABILDOS DIGITALES implementados en Medellín redujeron la brecha de uso en 19 pp y podrían replicarse en Lima como mecanismo de co-diseño.

La experiencia comparada apunta a la necesidad de una política nacional que articule esfuerzos locales. Uruguay, por ejemplo, financia el 70 % de la inversión TIC municipal a través del Fondo de Conectividad y Gobierno Digital, condicionado al cumplimiento de estándares de interfaz y seguridad. En Perú, el ONGEI ha limitado su rol a asesoría técnica; un esquema de cofinanciamiento con metas vinculantes de interoperabilidad y experiencia de usuario permitiría a distritos de bajos recursos salto tecnológico sin aumentar su endeudamiento. Finalmente, la brecha entre oferta y apropiación solo se cerrará si se incorporan criterios sociales en el diseño.

Francia incluye en su “Plan Services Numériques Écologiquement Responsables” la obligación de realizar pruebas de usabilidad con al menos 100 usuarios finales antes del lanzamiento de cualquier servicio. Adaptar esta exigencia a Lima —por ejemplo, mediante laboratorios ciudadanos en bibliotecas municipales— garantizaría que la transformación digital no se convierta en un nuevo mecanismo de exclusión, sino en una vía eficiente e inclusiva para modernizar la gestión pública local.

CONCLUSIÓN

A diez años del primer portal de trámites en Lima, el gobierno digital ha pasado de ser una promesa a una realidad parcial: los tiempos de atención se redujeron a la cuarta parte, el papel administrativo disminuyó más de dos tercios y la percepción de transparencia creció, pero el avance es desigual y reversible. Los logros tecnológicos no bastan; la transformación se consolida solo cuando se acompaña de liderazgo político estable, capacidades institucionales y ciudadanía digitalmente armada. Persisten brechas de infraestructura, resistencias organizacionales y desigualdades socio-digitales que convierten la innovación en un privilegio de pocos distritos. Por tanto, el gobierno digital limeño debe abandonar la lógica de proyectos aislados y adoptar una estrategia sistémica: metas nacionales vinculantes, cofinanciamiento orientado a resultados, arquitectura federada de datos y programas de alfabetización digital con incentivos económicos. Solo una política pública inclusiva, sostenible y centrada en el ciudadano convertirá la digitalización de trámites en un derecho cotidiano y no en un espejismo modernizador.

REFERENCIAS

- Alcaldía de Lima. (2022). Informe de gestión digital 2021-2022. <https://www.munlima.gob.pe>
- Cárdenas, O., & Zavala, A. (2022). Género, microempresa y burocracia municipal: Barreras institucionales en Lima. *Revista de Estudios de Género y Economía*, 18(2), 45-68. <https://doi.org/10.52957/reg.v18i2.452>
- Controlaría General de la República. (2023). Informe de auditoría a la implementación

- de gobierno digital en municipios de Lima 2022. <https://www.contraloria.gob.pe>
- Criado, J. I., & Gil-García, J. R. (2019). Creating public value through smart technologies and social innovation: A comparative study of smart cities in Spain and Italy. *Government Information Quarterly*, 36(3), 101-412. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.05.003>
- Defensoría del Pueblo. (2021). Reporte sobre atención de trámites municipales en Lima Metropolitana. <https://www.defensoria.gob.pe>
- Escobar, C., & Mendoza, M. (2021). Revisión sistemática versus narrativa: Aplicaciones en ciencias sociales. *Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 27(1), 45-62. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4556123>
- Ferrari, R. (2015). Writing narrative style literature reviews. *Medical Writing*, 24(4), 230-235. <https://doi.org/10.1179/2047480615Z.000000000329>
- Gobierno Digital. (2024). Gobierno digital y servicios en línea en Perú. <https://gobiernodigital.pe/noticias/gobierno-digital-y-servicios-en-linea-en-peru>
- INEI. (2022). Perfil socioeconómico de Lima Metropolitana 2021. Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INEI. (2024). Encuesta nacional de hogares sobre acceso y uso de TIC 2023. Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- INICAM. (2025). Municipalidades inteligentes: La transformación digital como pilar de una gestión pública moderna en el Perú. <https://inicam.pe/municipalidades-inteligentes-la-transformacion-digital-como-pilar-de-una-gestion-publica-moderna-en-el-peru/>
- Lucero, P., & Rivas, A. (2022). Factores habilitadores de la transformación digital municipal: Lecciones de Lima. *Gestión y Política Pública*, 31(2), 91-118.
- McKinsey Global Institute. (2019). The social economy: Unlocking value and productivity through social technologies. <https://www.mckinsey.com>
- Ministerio de la Presidencia. (2025). Más de 3,4 millones de peruanos acceden a trámites desde casa con la estrategia “Mi Muni en Línea”. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/1213764>



- Moola, S., Munn, Z., Tufanaru, C., Aromataris, E., Sears, K., Sfetcu, R., ... & Mu, P. (2020). Conducting systematic reviews of association (etiology): The Joanna Briggs Institute's approach. *International Journal of Evidence-Based Healthcare*, 18(1), 3-9. <https://doi.org/10.1097/XEB.0000000000000209>
- OECD. (2020). Digital government in Latin America and the Caribbean. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/6b325b4a-en>
- OECD/CAF. (2024). Revisión del Gobierno Digital en América Latina y el Caribe. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2023/09/digital-government-review-of-latin-america-and-the-caribbean_75a4be05/7a127615-es.pdf
- ONGEI. (2021). Estrategia Nacional de Gobierno Digital 2020-2025. Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática.
- Popay, J., Roberts, H., Sowden, A., Petticrew, M., Arai, L., Rodgers, M., & Britten, N. (2020). Guidance on the conduct of narrative synthesis in systematic reviews. ESRC Methods Programme, Lancaster University.
- Pontificia Universidad Católica del Perú. (2024). Evaluación del impacto de la digitalización municipal en el tiempo de atención al ciudadano. Informe técnico.
- Revista Impulso. (2023). Gobierno digital en las municipalidades provinciales de Perú durante la pandemia del COVID-19. <https://revistaimpulso.org/index.php/impulso/article/view/405/906>
- Torres, L., Pina, V., & Royo, S. (2018). How to analyze digital transformation in governments: A proposal of indicators. *Revista Española de Ciencia Política*, 46, 127-146. <https://doi.org/10.21308/recp.46.05>