

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE GESTIÓN Y ALTA DIRECCIÓN



Factores críticos que limitan la implementación de la gestión por procesos en entidades del sector público peruano en el marco de la Reforma de Modernización de la Gestión Pública

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Gestión con mención en Gestión Social presentada por:

SANCHEZ GRADOS, Andrea Ximena

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Gestión con mención en Gestión Pública presentada por:

VILLEGAS MADRID, Vecka Rosaydee

Asesoradas por: Mgtr. Cinthya Giselle Arguedas Gourzong

Lima, julio de 2021

La tesis

Factores críticos que limitan la implementación de la gestión por procesos en entidades del sector público peruano en el marco de la Reforma de Modernización de la Gestión Pública

ha sido aprobada por:

Mgtr. Mariana Ballen Tallada
[Presidente del Jurado]

Mgtr. Cinthya Giselle Arguedas Gourzong
[Asesor Jurado]

Mgtr. German Adolfo Velásquez Salazar
[Tercer Jurado]



Dedico este trabajo tanto a mi familia, amigos, amigas y a todo aquel que me mostró y dio su apoyo para concluir esta etapa de mi vida, pero en especial se lo dedico a quienes ya no están físicamente y se han convertido en mis ángeles que sé que siempre me están cuidando y quieren lo mejor para mí (incluyendo a los de cuatro patas). Este paso que doy es parte del comienzo de una linda aventura que estoy segura que se va a poner mejor.

Andrea Sanchez

Dios me dio la bendición de contar con una familia amorosa y poner en mi camino personas que cuidan de mí y que siempre me recuerdan que todos mis sueños son posibles, este trabajo de investigación representa el término de uno de mis sueños, una vida universitaria plena, que concluye con recuerdos y enseñanzas. No puedo estar más agradecida con la vida y dedicar este trabajo a todas las personas e instituciones que depositaron su confianza en mí, con su apoyo concluyo esta etapa y me siento feliz y segura que saldré a ese mundo a dejar en cada acto de mi trabajo profesional mis valores y mi pasión.

Vecka Villegas



Agradecemos a nuestros familiares y amigos quienes fueron soporte para que nosotras podamos llegar a presentar este trabajo de investigación. A la facultad de Gestión y Alta Dirección y los docentes que en sus aulas nos inspiraron y guiaron nuestra formación profesional. Y, finalmente, agradecemos a nuestra asesora Cinthya Arguedas por su guía y apoyo en la resolución exitosa de este documento. Esta tesis fue desarrollada en un contexto crítico para el Perú y el mundo por lo que fuimos testigos de los retos políticos y operativos de la gestión pública. Esperamos que este trabajo de investigación aporte al conocimiento del sector y brinde una mirada reflexiva sobre los retos a superar.



ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN POR PROCESOS EN ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO EN EL PERÚ: UN PRIMER ACERCAMIENTO A LOS FACTORES LIMITANTES	3
1. Problema de investigación.....	3
2. Objetivos	11
3. Justificación.....	12
4. Hipótesis / supuestos claves	14
5. Limitaciones	28
CAPÍTULO 2. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	30
1. Alcance.....	30
2. Diseño y secuencia metodológica:	31
3. Selección muestral.....	39
4. Técnicas de recolección de información	41
CAPÍTULO 3. VALIDACIÓN DE FACTORES POR EXPERTOS	43
1. Factor de gestión del cambio cultural.....	45
2. Factor de transformación de la estructura organizacional	46
3. Factor de desarrollo de cadenas de valor interinstitucionales	48
4. Factor de integración de la tecnología.....	49
5. Factor de servicio civil con capacidades	50
6. Factores emergentes a raíz de la validación de los factores	51
CAPÍTULO 4. FACTORES CRÍTICOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN POR PROCESOS IDENTIFICADOS EN ENTIDADES PÚBLICAS.....	56
1. Gestión del cambio cultural.....	61
2. Transformación de la estructura organizacional.....	67
3. Servicio civil con capacidades.....	71
4. Integración de la tecnología	74
5. Orientación al ciudadano.....	76

6. Normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación
77

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	80
1. Conclusiones	80
2. Recomendaciones.....	84
REFERENCIAS.....	87
ANEXOS.....	93
ANEXO A: Conceptos clave para la gestión por procesos	93
ANEXO B: Patologías frecuentes de los sistemas públicos.....	94
Anexo C: Modelos para la implementación de la gestión por procesos.....	95
ANEXO D: Proceso de Tránsito a la Ley de Servicio Civil	97
ANEXO E: Revisión de Planes Estratégicos Institucionales (PEI) de ministerios peruanos.....	98
ANEXO F: Cuestionario a expertos para la validación de factores críticos en la implementación de gestión por procesos – Ronda de expertos.....	102
ANEXO G: Estructura de guía de entrevista para la implementación de la gestión por procesos – Ronda de entidades	107
ANEXO H: Estructura de guía de entrevista para la implementación de la gestión por procesos – Ronda de expertos	111
ANEXO I: Matrices de procesamiento y sistematización de entrevistas a expertos.....	113
ANEXO J: Resumen de perfiles de los cuatro expertos entrevistados.....	130
ANEXO K: Modelo de consentimiento informado dirigido a expertos.....	131
ANEXO M. Matrices de procesamiento de entrevistas a funcionarios de ministerios	132
ANEXO N. Modelo de consentimiento informado dirigido a funcionarios de ministerios.....	146
ANEXO O. Resultados de dinámicas dirigida a funcionarios de ministerios en entrevistas a profundidad	147

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Factores de éxito para la implementación de la gestión por procesos por autores.....	16
Tabla 2: Agrupación de factores de éxito de acuerdo a López (2008).....	17
Tabla 3: Agrupación de factores de éxito de acuerdo a Ravesteyn y Versendall.....	18
Tabla 4: Factores críticos de éxito del Modelo de Madurez de la Gestión por procesos	21
Tabla 5: Factores críticos de éxito de acuerdo a Syed et al. (2018).....	22
Tabla 6: Factores críticos de la implementación de gestión por procesos según diversos autores	25
Tabla 7: Materias de competencias compartidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	36
Tabla 8: Lista de cinco factores según la teoría y elementos para su desarrollo	43
Tabla 9: Resumen de validación, nombramiento y organización de factores y elementos por las investigadoras de la presente tesis.....	53
Tabla 10: Contraste de teoría y hallazgos generales en las entidades a nivel de factores	59
Tabla 11: Ideas principales a partir de entrevistas a entidades sobre los elementos del factor gestión del cambio cultural	65
Tabla 12: Ideas principales a partir de entrevistas a entidades sobre los elementos del factor de transformación de la estructura organizacional.....	70
Tabla 13: Ideas principales a partir de entrevistas a entidades sobre los elementos del factor servicio civil con capacidades	73
Tabla 14: Ideas principales a partir de entrevistas a entidades sobre los elementos del factor integración con la tecnología.....	75
Tabla 15: Ideas principales a partir de las entrevistas a entidad sobre los factores orientación hacia el ciudadano, y normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación	79

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Secuencia metodológica de la investigación	33
Figura 2: Proceso de descentralización en los Ministerios.....	36
Figura 3: Clasificación de ministerios según competencias a su cargo.....	37
Figura 4: Proceso de validación e identificación de los factores críticos para la implementación de la gestión por procesos en entidades públicas	39



RESUMEN

La gestión por procesos es un pilar de la modernización del Estado peruano y su importancia radica en la mejora de la producción de bienes y servicios encargados a distintas entidades, por ello tiene como fin último el bienestar de los ciudadanos. Sin embargo, el avance de las entidades en su implementación ha sido poco pese a la existencia de un marco normativo y metodológico.

En ese sentido, esta investigación tiene por objetivo identificar los factores críticos que limitan la implementación de la gestión por procesos en entidades públicas del Poder Ejecutivo; específicamente, en ministerios. Por ello, el estudio tiene un alcance exploratorio-descriptivo con enfoque cualitativo, y tiene por estrategia general un primer acercamiento a los factores a través de la revisión bibliográfica que permita establecer un listado teórico de los factores, y posteriormente, un estudio de tipo fenomenológico para el cual se realizaron entrevistas semiestructuradas a expertos en gestión pública (validación) y a funcionarios de las entidades (exploración).

Los factores críticos identificados fueron: gestión del cambio cultural, transformación de la estructura organizacional, integración de la tecnología, servicio civil con capacidades, orientación al ciudadano; y, la normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación.

Palabras clave: gestión por procesos, factores críticos, gestión pública.

INTRODUCCIÓN

El objetivo general de la presente investigación es identificar los factores críticos que limitan la implementación de la gestión por procesos en entidades públicas del Poder Ejecutivo; específicamente, en una muestra de cuatro ministerios. El desarrollo de este estudio se justifica en la importancia de la implementación de la gestión por procesos en las entidades públicas como un medio que conduce a una mejor provisión de bienes y servicios, así como para la creación de valor público, es por ello que resulta adecuado explorar los principales factores que estarían limitando el proceso de implementación.

En el primer capítulo, se presenta el planteamiento de la investigación en donde, por un lado, se expone el contexto de la presente investigación, esto es lo referido a la gestión por procesos en el marco de la modernización del sector público peruano, así como el estado del avance de su implementación (normativa, procesos paralelos en las entidades, etc.). Por otro lado, se presenta una revisión teórica de factores críticos para la implementación de la gestión procesos en organizaciones, la cual permite establecer un listado preliminar de factores. Cabe mencionar que se entiende por factor crítico a las condiciones internas o externas a una organización necesarias para asegurar el logro de un objetivo. Además de la justificación del estudio y su hipótesis, en este capítulo también se presentan los objetivos específicos y preguntas que guían el cumplimiento satisfactorio de la investigación.

En el segundo capítulo, se presenta el marco metodológico empleado en la investigación. Por ello se plantea la ruta metodológica de la investigación a través de la explicación de su alcance, enfoque, diseño metodológico y la estrategia general. Además, se presenta la justificación de la selección de la muestra de entidades públicas, en este caso ministerios, así como la técnica de recolección de información.

De acuerdo al objetivo específico de identificar y validar los factores a través de opiniones de expertos en gestión pública, en el tercer capítulo se somete a un proceso de ajuste la lista de factores teóricos que limitan la implementación de la gestión por procesos en las entidades del sector público. Es por ello que, tras la sistematización de información, se recogen las opiniones de funcionarios en los ministerios que dan lugar a una nueva lista de factores que sirve de insumo para el cumplimiento del objetivo específico de exploración de los factores en entidades públicas del poder ejecutivo del Estado, ello a través de un cuarto capítulo, en el cual son presentadas los principales hallazgos. En ambos capítulos se realiza un análisis de la información recolectada.

Finalmente, se presentan las conclusiones de acuerdo a los objetivos y por cada uno de los factores identificados. También son presentadas las recomendaciones de la investigación,

tanto para entidades como para futuras investigaciones. Las recomendaciones a entidades fueron validadas por un representante de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) como ente rector de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.



CAPÍTULO 1. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN POR PROCESOS EN ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO EN EL PERÚ: UN PRIMER ACERCAMIENTO A LOS FACTORES LIMITANTES

1. Problema de investigación

1.1. Descripción del problema empírico

A nivel de Latinoamérica, han sido varios los esfuerzos realizados por el Estado con el objetivo de modernizar la gestión pública, sin embargo, estos objetivos no necesariamente responden a una orientación estratégica y sostenible. En el Perú, a partir del año 2011 se realizaron esfuerzos para lograr un Estado más homogéneo, presente, activo y eficiente para la ciudadanía, algunos de los hitos previos fueron la aprobación de la Ley marco de Modernización de la Gestión del Estado en el 2002, el inicio del proceso de descentralización y la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en 2007 (Pasco, 2015). El proceso de modernización respondió a una serie de limitaciones en la gestión pública, según el “Documento de identificación de la problemática y mapeo de actores” elaborado en el marco del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado, algunas deficiencias identificadas se relacionan al diseño de la estructura de organización y funciones; los procesos de producción de bienes y servicios públicos; y la articulación intergubernamental e intersectorial, entre otros (GIZ, 2012).

Asimismo, desde la perspectiva del ciudadano, al 2012 el Estado aún no lograba garantizar un acceso total a los bienes y servicios públicos, debido a la presencia de brechas de cobertura y calidad. Por ejemplo, en el sector de agua y saneamiento, según el Censo Nacional 2007, solo el 64% de viviendas a nivel nacional tenían acceso a red pública de agua; y a nivel distrital, aproximadamente, solo el 10% de viviendas accedía a agua y desagüe. Otras de las demandas ciudadanas poco satisfechas fueron la simplificación de trámites, acceso a información, instituciones confiables y otros. De ese modo, según el Latinobarómetro, en el 2011, el Índice de eficiencia del Estado peruano era de 4.9 puntos (Escala de 10) y el Índice de Satisfacción con los Servicios del Estado era 3.9 puntos (Escala de 10); además solo el 20% de peruanos se sentían beneficiados con las políticas de educación, 27% con las políticas de salud y 11% con las políticas de vivienda. De allí que sólo, el 43% de ciudadanos peruanos sentían que el Estado había hecho algo por ellos y su país. Ello posicionaba al Perú como un país con los indicadores más bajos de la región; así mismo, se reconocía que “el Perú es uno de los estados más disfuncionales de Latinoamérica [dado que] en muchas instituciones estatales no funcionan y, en algunas zonas, ni siquiera existen” (Levitsky en Presidencia del Consejo de Ministros y GIZ, 2013).

Estas deficiencias del Estado tienen un fuerte impacto en el desarrollo cotidiano de los ciudadanos y, en consecuencia, la gobernabilidad democrática del país. Las entidades del Estado al proveer bienes o servicios a la población deben de generar valor público el cual es aquel valor que las personas, al momento de recibir estos bienes o servicios, perciben como una mejora en su calidad de vida (Sanchez & Villegas, 2020). Por tal motivo, desde el año 2013, se trazó un proceso de transformación del Estado en el que, además de descentralizar funciones y recursos, se propuso la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública [PNMGP] que implica una transformación de enfoques y prácticas de gestión en la que, la gestión por procesos, es uno de los pilares para dicha modernización (Secretaría de Gestión Pública, 2017).

Ocho años más tarde, si bien se ha evidenciado avances a partir del proceso de modernización como el ordenamiento de la estructura del Estado mediante la aprobación del Registro Unificado de Entidades del Estado Peruano (RUEEP) (Pasco, 2015), así como mejoras en los indicadores de satisfacción ciudadana que muestran que 7 de cada 10 ciudadanos se encuentran satisfechos con su visita a la entidad pública, siendo la atención del personal, el tiempo de espera antes de ser atendido, proceso de la gestión y sus resultados los factores que más inciden el indicador (Presidencia del Consejo de Ministros, 2017); aún es notorio que en temas de gestión, las entidades presentan problemas de ineficacia, ineficiencia y transparencia en la provisión de servicios públicos de calidad a los ciudadanos (Secretaría de Gestión Pública, 2017). Según el Latinobarómetro (2018), el desempeño de las entidades públicas peruanas solo alcanza el 13% de la confianza de los ciudadanos y el 28% de ciudadanos aprueba al gobierno.

La Modernización del Estado no solo implica el ingreso de la modernidad y de los cambios de manera integral, además, supone el reto de interactuar con los procesos estructurales como el cambio de valores orientadores del actuar de los individuos como parte de la organización (Saboya, 2006). En la PNMGP aprobada por el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, se menciona que, para lograr la modernización del Estado, se plantea como cuarto objetivo específico el implementar la gestión por procesos, además de promover la simplificación administrativa, en todas las entidades públicas para generar resultados favorables, pues “una gestión al servicio del ciudadano necesariamente deberá [...] migrar hacia una organización por procesos contenidos en las “cadenas de valor” de cada entidad, que aseguren que los bienes y servicios públicos [...] generen resultados e impactos positivos para el ciudadano”. Es por ello que la modernización se considera un proceso principalmente operativo o de gestión, de ese modo la reorganización de la prestación de servicios, la simplificación de los procesos administrativos y el incremento de la capacidad de gestión son ejemplo de dicha modernización (International Institute for Democracy and Electoral Assistance y Asociación Civil Transparencia, 2005).

1.2. Descripción del problema a investigar

La gestión por procesos ayuda a quienes tienen a su cargo la dirección de la organización principalmente a identificar, controlar y hacer más provechosos los procesos para así satisfacer al cliente, el cual es el objetivo final de este enfoque de la gestión (Bravo en Sanchez & Villegas, 2020). Para poder lograr esto, se necesita un cambio cultural dentro de la organización en el que todos deben comprometerse y aportar lo mejor en sus labores ya que influyen en la entrega del resultado final. Es por esto que, la gestión por procesos, ha sido tomada en cuenta para ser implementada dentro de las organizaciones, sean privadas o públicas, porque permite la optimización (eficacia y eficiencia) de los procesos, las vuelve más competitivas y, en las instituciones públicas, promueve una cooperación que es necesaria para la creación de una cultura de calidad enfocada en resultados que hace que se dejen de lado los privilegios y “zonas de confort” (Sanchez & Villegas, 2020)¹. En dicho hallazgo se presenta lo que se entiende, para los fines de la presente investigación, que en principio lo que persigue el enfoque de gestión por procesos en las organizaciones es: permitir la optimización (eficacia y eficiencia) de los procesos que lleve a los funcionarios a cooperar en la búsqueda de la entrega calidad a los clientes, beneficiarios o usuarios.

Por su parte, Waissbluth (2008) muestra la complejidad de la realidad institucional del sector público, como parte de ello, ha calificado como patologías frecuentes de los sistemas públicos aquellos que tienen como consecuencia la baja calidad, transparencia y eficacia en el servicio público (Anexo B). Las patologías encontradas por Waissbluth están relacionadas a tres áreas: las personas (por ejemplo, de inmovilidad de los funcionarios), el entorno (por ejemplo, de restricciones presupuestarias y normativas), y los procesos y estrategias; las patologías en torno a los procesos y estrategias suponen ser los retos del sector público que pueden ayudar a entender las dificultades de la implementación del enfoque de gestión por procesos, estos son: carencia de indicadores y control de gestión, procesos confusos y sistemas desarticulados y confusión en su misión, servicios, usuarios y estrategia. Más adelante se presentan los factores indispensables para el éxito de la implementación de la gestión por procesos o como también se ha entendido en el presente estudio como los que la limitarían en caso de no presentarse.

En el documento “Identificación y Análisis de las Tendencias en Materia de Modernización de la Gestión Pública con una visión a 2030” de la Secretaría de Gestión Pública (2016) se reconoce limitaciones relacionadas al sistema de planeamiento, a la articulación con el

¹ En el anexo A se presentan conceptos claves para el entendimiento de la gestión por procesos entre los que se encuentran la definición de procesos, tipo de procesos, actividades y otros.

sistema de presupuesto público, el diseño de la estructura de organización y funciones y otros. En el ámbito de la gestión por procesos, se exponen los inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos, así como el inadecuado seguimiento y monitoreo de los procesos. En el primer caso, se ha asociado el poseer procesos inadecuados con las limitadas capacidades y recursos para trabajar en la optimización de los procesos de producción de bienes y servicios, la desarticulación de los sistemas administrativos y el diseño poco adaptado de los gobiernos locales dada la heterogeneidad de los mismos. Por otro lado, el deficiente seguimiento y monitoreo de los procesos se ha relacionado a la falta de indicadores en distintos niveles de objetivos y responsabilidades, así como de la falta procesos de control de calidad rigurosos.

La gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional componen uno de los pilares que conforman la PNMGP al 2021. Este pilar se encuentra en el grupo de lineamientos dirigido a todas las entidades públicas en todos los niveles de gobierno a través de la redefinición de las competencias y funciones de las entidades como parte del proceso descentralización, así como por medio de la adecuación de la organización institucional en función de los procesos de la cadena de valor y a la normativa de los sistemas administrativos del Estado (Secretaría de Gestión Pública, 2013). El Estado reconoce que es necesario implementar la gestión de procesos ya que este agrega valor y permite que se entreguen mejores bienes y/o servicios públicos para así beneficiar al ciudadano, dado que la gestión por procesos es un enfoque de gestión que permite que en cada etapa de la cadena se agregue valor y ello conduzca a resultados e impactos positivos para el ciudadano. Esto último mencionado corresponde a la definición que se utilizará en la investigación.

De manera general, existen modelos teóricos que permiten la implementación de la gestión por procesos en las organizaciones, Sanchez y Villegas (2020) en la tesina *Un marco analítico para la implementación de la gestión por procesos en servicios hospitalarios provistos por el sector público*, revisaron principalmente dos modelos teóricos²; en primer lugar, el Modelo de Madurez de la Gestión por procesos de Rodríguez y Alpuin (2014), el cual se caracteriza por poseer un enfoque gradual, y por la existencia de factores de éxito y la aplicación de tecnologías de la información que permiten una mejor implementación a través de las etapas de iniciación, definición, automatización, integración y monitoreo, y optimización y mejora continua de los procesos. Por otro lado, se revisa el Enfoque de procesos en un Sistema de gestión, “basados en la Norma ISO 9001: 2000 y el enfoque del Modelo Europeo de Excelencia Empresarial (EFQM), que tiene por objetivo un diseño y gestión sistemática de los procesos y la introducción de las

² En el Anexo C se desarrolla con mayor detalle cada uno de estos modelos teóricos.

mejoras necesarias de los procesos” (Sanchez & Villegas, 2020, p. 19), este se diferencia del modelo anterior en la medida que enfatiza en las fases y en las herramientas que la organización utiliza, las cuales pueden ser fichas o mapas de procesos o fichas de indicadores (Sanchez & Villegas, 2020). Con una secuencia que podría sobre escribirse en la del modelo anterior, se tienen las etapas de identificación y secuencia, descripción, seguimiento y medición, y finalmente, mejora de los procesos; asimismo, se proponen herramientas como diagramas y fichas de procesos, fichas de indicadores y el ciclo de mejora continua de Deming o ciclo Plan-Do-Check-Act (PDCA) para la implementación (Beltrán, Carmona, Carrasco, Rivas & Tejedor, 2002).

En el Perú, hay avances normativos en el pilar de Gestión por procesos, simplificación administrativa y Organización Institucional. Específicamente, para la implementación de la gestión por procesos en entidades del Estado, la Secretaría de Gestión Pública ha elaborado una metodología que tiene como base diferentes modelos teóricos como la Norma ISO 9000, el Modelo de Excelencia en la Gestión, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública y la PNMGP aprobada mediante D.S. N° 004-2013-PCM.

La metodología de implementación de gestión por procesos tiene como fin facilitar y apoyar el cambio cultural que se requiere en las entidades de la administración pública para poder adoptar la gestión por procesos e incluye orientaciones y pautas metodológicas que deben de ser desarrolladas por cada entidad tomando en cuenta su naturaleza, particularidades y grado de avance (Secretaría de Gestión Pública, 2015). La norma que contempla dichas orientaciones es la Norma Técnica para la Implementación de la Gestión por Procesos, aprobada mediante la Resolución de la Secretaría de Gestión Pública N° 006-2018-PCM-SGP, la cual tiene por finalidad poner a disposición de las entidades públicas las disposiciones técnicas para la implementación de la gestión por procesos como herramienta que contribuye al cumplimiento de los objetivos institucionales y que, finalmente, impacta en el bienestar de los ciudadanos. Las etapas de la implementación son las siguientes:

1. Fase 1: Determinación de los procesos
2. Fase 2: Seguimiento, medición y análisis de los procesos
3. Fase 3: Mejora de los procesos.

Por otro lado, existen procesos para la mejora de la gestión pública que han impulsado la implementación de gestión por procesos, ejemplos de ello son la implementación del nuevo Servicio Civil, cuarto pilar de la PNMGP; así como, la implementación de la asignación presupuestal a través de programas presupuestales.

En cuanto a la ley del Servicio Civil, esta fue publicada en el año 2013. Esta ley tiene por objetivo “sentar las bases para mejorar el desempeño de los servidores públicos, mediante la meritocracia y con respeto de los derechos laborales, con el fin que las entidades del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, además presten servicios de calidad” (Presidencia del Consejo de Ministros, 2013), ello implica que las entidades públicas atraviesen un proceso de reflexión estratégica, organizativa y operativa que contempla la identificación y mejora de los procesos en la entidad.

Como parte del proceso de transición a la Ley de Servicio Civil se tiene como segunda etapa en el proceso de tránsito de las entidades, el análisis situacional que comprende el mapeo de procesos e identificación de oportunidad de mejora. En el Anexo D se observa cada una de las etapas que deben atravesar las entidades. Por ello la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), ha elaborado las “Normas para la Elaboración del Mapeo de Procesos y el Plan de Mejoras de las Entidades Públicas en Proceso de Tránsito” aprobadas por directiva el año 2017, con la finalidad de establecer los lineamientos y procedimientos a seguir por las entidades públicas. En esta norma se reconoce que “el mapeo de procesos constituye el primer paso de la entidad en el camino hacia la gestión por procesos y, en el marco del proceso de tránsito, representa un mecanismo para visualizar la forma de operar de los diferentes órganos y unidades orgánicas de una entidad” (Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 087-2017-SERVIR-PE). Cabe resaltar que el ámbito de aplicación de la norma y de la Guía para el desarrollo del Mapeo de Procesos y Plan de Mejoras en las entidades públicas es aplicable a toda entidad que se encuentre en el tránsito, ello debido a que la aplicación de la directiva permite a las entidades determinar la dotación de servidores civiles que les permite brindar bienes y servicios de manera eficiente y eficaz.

En contraste con la Norma Técnica para la Implementación de la Gestión por Procesos, se considera que las Normas de Elaboración y Guía para el desarrollo del Mapeo de Procesos y Plan de Mejoras se diferencian en cuanto a la omisión de la fase de seguimiento, medición y análisis de los procesos así como la asignación de los roles en el proceso de implementación, sin embargo, las normas se han alineado a los aspectos metodológicos generales como los niveles de procesos, la definición de los instrumentos como mapas de procesos y glosarios de términos. Por otro lado, las normas e instrumentos determinados por SERVIR están orientados a la presentación de documentos formales que permitan evidenciar los avances en el proceso de análisis situacional para luego dimensionar la dotación del personal, sin que busque necesariamente la implantación de la gestión por procesos en estas entidades, de allí que los anexos proporcionen formatos específicos y aplicables al ámbito público que deberán utilizar las entidades. Esta es una diferencia significativa respecto a la norma técnica, pues esta presenta una cantidad considerable de

instrumentos que son aplicables a cualquier ámbito. Finalmente, respecto a los avances, el portal de SERVIR (2020) indica que 160 entidades se encuentran en la etapa de análisis situacional; de las cuales 14 de los 19 ministerios se encuentran en esta etapa (SERVIR, 2021). Cabe mencionar que solo 8 entidades han llegado a la etapa final de concurso bajo el nuevo régimen.

Y, en cuanto a la implementación de los Presupuestos por Resultados (PpR) por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, esta es una estrategia de gestión pública que, como su nombre lo menciona, asigna recursos dependiendo del resultado esperado (un producto o servicio) el cual debe de ser medible y beneficioso para la población (Ministerio de Economía y Finanzas, 2015); además, dentro de los instrumentos que considera para su implementación, se tiene al Programa Presupuestal (PpR) que se puede considerar como el plan de las acciones que sigue una entidad pública para proveer bienes o servicios de manera que se logra un resultado específico que favorece a la población y que contribuye al logro de un resultado final asociado a un objetivo de política pública. La importancia de estos últimos radica en que son una muestra de una articulación vertical ya que incluye a los distintos niveles de gobierno y porque se pide una matriz lógica en la que se identifican insumos, actores, población a la que va dirigido el producto, actividades y resultado específico (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016), es decir, es una aproximación a las cadenas de valor ya que se identifica una cadena operativa a través de esta matriz. De ese modo, las entidades organizan sus cadenas presupuestales en función a una cadena de valor que contempla actividades, recursos, productos y resultados que conducen a una mejor obtención de resultados orientados al ciudadano, en el mismo sentido que la gestión por procesos en el sector público.

En suma, se ve la presencia de instrumentos normativos como el documento orientador y metodológico llamado Norma Técnica para la implementación de la gestión procesos en las entidades de la administración pública, así como también existen procesos de reforma de la gestión pública que requieren de la implementación de la gestión por procesos, así como del análisis situacional de la entidad. Sin embargo, se han evidenciado pocos avances en cuanto a la implementación de dicho enfoque de la gestión por parte de las entidades públicas. Por ejemplo, la investigación realizada por Prado (2018), la cual tuvo por objetivo medir el nivel de desarrollo de la Gestión por Procesos en Hospitales de Nivel II de Lima Metropolitana - Ministerio de Salud, obtuvo como resultado una baja implementación del enfoque, se encontró que de la muestra de seis hospitales ninguno de ellos había superado la etapa de diseño de procesos, previa a las etapas de medición, análisis y mejora y control. Esta es una investigación tuvo como muestra lugares de provisión directa de los servicios públicos como los hospitales, sin embargo, como este, no se han encontrado diagnósticos o avances en otros tipos de entidades públicas. Esto da luces de la naturaleza exploratoria de la presente investigación.

En el plano académico, las investigaciones que tratan el enfoque por lo general han abordado casos del sector privado, específicamente en el sector empresarial. Con el objetivo de obtener una mayor eficiencia y optimización de procesos, las empresas se han preocupado por diseñarlos, definirlos, evaluarlos o automatizarlos. De ese modo, es común encontrar investigaciones que estudien alguna problemática entorno al enfoque de gestión por procesos, por ejemplo, investigaciones que tienen como objetivos el proponer un plan de implementación o evaluar los procesos actuales; sin embargo, la realidad sobre los estudios de este tipo en el sector público es lo contrario. Es decir, de manera proporcional al nivel de implementación del enfoque, es poco lo que se ha estudiado sobre este en las organizaciones públicas. Además, no se ha encontrado alguna investigación conducida por el sector público que tenga por objetivo revisar el avance o las limitaciones que estarían teniendo las entidades públicas para poderlo implementar de manera efectiva. Si bien, se han desarrollado investigaciones que proponen la implementación del enfoque a través del mapeo de procesos y luego la aplicación de algunas herramientas, son pocas las investigaciones que se centran en identificar los factores que estarían limitando su implementación en el sector público.

Dada las características ampliamente reconocidas de las entidades públicas, se podría asumir que dentro de los factores que limitan la implementación de la gestión por procesos se encuentran: el bajo nivel de competencia y la rotación del personal, la falta de apoyo político de la Alta Dirección en la implementación de nuevos enfoques de gestión, las estructuras organizacionales complejas y permanencia de una cultura enfocada en funciones y tareas en las entidades del Estado. Por otro lado, como se menciona más adelante, existen estudios que exponen las limitaciones de la gestión pública, y algunas de ellas están claramente asociadas a procesos. Indagar en dichas limitaciones y poder establecer si estas se traducen en factores que limitan la implementación del enfoque, es una de las razones de ser de la presente investigación. En adelante se entiende por factor crítico al “conjunto de características, condiciones, variables, eventos o circunstancias internas o externas a un caso de estudio (como por ejemplo un proyecto o una organización) necesarias para asegurar el logro de un objetivo o meta planteada” (Baquerizo, Mejía & Valencia, 2020, p. 1).

Sumado a ello, se reconoce el interés por el enfoque de la gestión por procesos por parte de la Secretaría de Gestión Pública como ente rector de la PNMGP, evidenciado en la inclusión de este en uno de pilares de la política. Si bien es cierto, tanto el ente rector de la política, así como el gobierno central a través de los ministerios, han establecido instrumentos normativos, lineamientos u orientadores sobre la implementación del enfoque; es poco o nada lo que las instituciones a priori han podido implementar.

2. Objetivos

2.1. Objetivo general

Identificar los factores críticos que limitan la implementación de la gestión por procesos en entidades públicas del Poder Ejecutivo.

2.2. Objetivos específicos

Para llevar a cabo el objetivo general se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Explicar el concepto de gestión por procesos y su importancia en la gestión pública.
- Sistematizar los factores limitantes (o de éxito) identificados en la implementación de la gestión por procesos en las organizaciones.
- Identificar y validar a través de opiniones de expertos en gestión pública los factores que limitan la implementación de la gestión por procesos en las entidades del sector público peruano.
- Explorar en una muestra de entidades públicas del poder ejecutivo del Estado peruano los factores críticos que limitan la implementación de la gestión procesos
- Analizar los resultados del levantamiento de información en entidades públicas y establecer la lista de factores críticos que limitan la implementación de la gestión procesos en el sector público peruano.

2.3. Preguntas específicas

De ese modo, las preguntas específicas de la presente investigación son:

- ¿Qué es la gestión por procesos y cuál es su importancia para la gestión pública?
- ¿Cuáles son los factores limitantes (o de éxito) identificados en la implementación de la gestión por procesos en las organizaciones en estudios previos?
- De acuerdo a las opiniones de expertos en gestión pública, ¿cuáles de los factores encontrados a nivel teórico que podrían limitar o limitan la implementación de la gestión por procesos en las entidades del sector público peruano?
- De acuerdo a las experiencias recogidas en entidades públicas del poder ejecutivo del Estado peruano, ¿cuáles son los factores más importantes que limitan implementación de la gestión procesos?

- ¿Qué factores limitantes son críticos para la implementación de la gestión de procesos en entidades públicas del Estado peruano?

3. Justificación

¿Qué se sabe sobre la implementación de la gestión por procesos en entidades públicas del Perú? En el caso del sector salud, un estudio que tuvo por objetivo determinar el nivel de implementación de la gestión por procesos en hospitales del nivel II del MINSA en Lima Metropolitana encontró que los hospitales continúan operando con un modelo tradicional de organización funcional y aún no han migrado hacia una organización por procesos contenidos en las “cadenas de valor”. En términos cuantitativos, de los 6 hospitales de la muestra solo tres hospitales han desarrollado el enfoque, sin embargo, 2 de ellos aún se encuentran en la etapa de condiciones previas establecida en la Norma Técnica (Prado, 2018). El autor establece como principales causas del hallazgo a los factores de falta de capacitación y limitados recursos humanos y liderazgo de la Alta Dirección.

En una revisión de los Planes Estratégicos Institucionales (PEI)³ de los ministerios (ver Anexo E), se han encontrado objetivos y acciones estratégicas relacionadas a la implementación de la gestión por procesos solo para el caso de seis ministerios en las cuales existen incluso indicadores relacionados al avance de la implementación del enfoque, este es el caso del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) con su indicador “Porcentaje de procesos de Nivel 0 con manual de procedimientos, aprobados”. Sin embargo, los otros casos que han contemplado el enfoque, si bien han propuesto indicadores, no han generado una medición del avance en los mismos, tal es el caso del Ministerio de Educación (MINEDU), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTP), Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y Ministerio de Ambiente (MINAM). Por otro lado, los demás ministerios, no tienen objetivos o acción alguna relacionada a la implementación. Por ello, se puede afirmar que en la mayoría de entidades como los ministerios no existe una priorización estratégica para el enfoque de la gestión por procesos.

De los casos expuestos correspondientes a entidades prestadoras de servicios (hospitales), así como de entes rectores, como lo son los ministerios, se tiene la limitada implementación o establecimiento de acciones estratégicas que permitan el despliegue de la gestión por procesos. Cabe resaltar que estas deficiencias pueden presentarse en cualquier tipo de entidad pública a

³ El PEI es “un instrumento de gestión que define la estrategia del Pliego para lograr sus objetivos, en un periodo mínimo de tres (3) años, a través de iniciativas diseñadas para producir una mejora en el bienestar de la población a la cual sirve. Estos objetivos se deben reflejar en resultados” (CEPLAN, 2019, p. 14).

nivel nacional como subnacional (gobiernos regionales y locales). Debido al contexto actual en el que se desarrolla la investigación, así como el acceso a la información, para el presente estudio se determinarán los factores críticos que limitan la implementación de la gestión por procesos en entidades del sector público, específicamente en el poder ejecutivo, esto es en los ministerios con competencias compartidas con más de un nivel de gobierno para la provisión de bienes y servicios.

Siguiendo con la justificación de la presente investigación, Oscar Oszlak define al rol del Estado, desde una perspectiva prescriptiva, como al

papel atribuido a una o más de sus instituciones en la producción de bienes, regulaciones o servicios destinados a resolver ciertas cuestiones problematizadas que plantea la organización o el funcionamiento de una sociedad, así como los impactos y consecuencias que se derivan de esas formas de intervención sobre la correlación de poder y la distribución del producto en esa sociedad (2011).

Esto quiere decir que el Estado (y por lo tanto las instituciones públicas), a través de sus intervenciones, tiene el deber de mantener el funcionamiento de una sociedad y esto solo lo hará produciendo bienes, regulaciones o servicios de calidad y que sean accesibles a toda la población, pero como se mencionó anteriormente, hay deficiencias en la gestión pública por lo que la implementación de la gestión por procesos en sus entidades es necesaria para una mejora. Entonces, un grupo de entidades que presenta estas deficiencias se encuentra en el poder ejecutivo: los ministerios que comparten competencias con los gobiernos regionales y locales.

Respecto a los ministerios que ejercen competencias compartidas, estos son “aquellos que ejercen sus competencias mediante funciones y procesos de provisión de servicios que están distribuidos en el Gobierno Nacional (ministerio y entidades adscritas) y en los demás niveles de gobierno” (Contraloría General de la República y Apoyo Consultoría, 2014, p. 192); se vuelve fundamental que los roles y responsabilidades estén mejor definidas, y en este sentido, se hace necesaria la implementación de un enfoque como el de gestión por procesos que permita tener dicha claridad.

En suma, la importancia del estudio radica en que, para un mejor funcionamiento del Estado y, por lo tanto, contribuir a la mejora de los servicios que se proveen a los ciudadanos, es necesario fortalecer las entidades públicas, sobre todo en aquellas que, por sus competencias otorgadas, necesitan que el nivel nacional cree “nuevas capacidades en el personal nacional para enfrentar la necesidad de coordinación y negociación política, para relacionarse con otros niveles de gobierno” (Arguedas & Ugarte, 2008) y, una forma de lograr esto, es a través de la implementación de la gestión por procesos. Además, la importancia de enfocar esta investigación

en los factores limitantes radica en que, si estos son detectados, promueven la identificación de oportunidades de mejoras al ente encargado de dicha implementación.

4. Hipótesis / supuestos claves

La gestión por procesos es un enfoque de gestión que permite a una organización optimizar los procesos para satisfacer a los clientes, es decir, conduce a la mejora de la calidad de los productos/servicios y de la productividad que realizan generando un valor agregado para el cliente o usuario, y esto es posible si a nivel cultural los miembros son conscientes de su papel en la organización y de sus aportes, así como de que haya un alto grado de compromiso, todo ello influye en el resultado final (Bravo, 2013; Pepper, 2011; Pérez, 2009; Hammer y Champi, 1994). Una visión novedosa de la definición de este enfoque es la expuesta por Pérez (2009), quien menciona que la gestión por procesos es natural y no supone tener que inventar nada y antes bien requiere del uso adecuado de herramientas y metodologías para su formalización y así hacer posible “la compatibilidad entre las necesidades internas con la satisfacción de los clientes”; lo que sí trae consigo es dificultades frente a valores culturales que son resultados de la forma de organización en el pasado y cambios organizativos. Es importante reconocer estas implicancias de la gestión por procesos dado que aparecen en los procesos de implementación del enfoque.

Por otra parte, la importancia de la gestión por procesos, de acuerdo a Pérez (2012) radica en que permite desplegar la estrategia de la organización mediante la ejecución de procesos claves; por otro lado, dado que se fundamenta en el trabajo en equipo, permite la gestión colaborativa; y finalmente, permite también la cohesión de las unidades organizacionales y permite la eficiencia global de la organización en lugar de la local o departamental debido a que los procesos son transversales. Por su parte, Zaratiegui (1999) reconoce que la importancia del enfoque de gestión tras su aparición se fue reconociendo de forma progresiva en la medida que resultaron ser útiles para transformar a las organizaciones pues se trataba la incorporación de un sistema integral de procesos para el cual los procesos son la base de cambios estratégicos, adicionalmente, se asoció la gestión por procesos al logro de la calidad.

A nivel de las organizaciones de administración pública, su importancia radica en que el uso de este enfoque conduce a elevar la calidad de los servicios y a su eficiencia y eficacia en la entrega de estos; así mismo, mediante su implementación se hacen viables los esfuerzos para la modernización de la gestión pública (Begazo y Fernandez-Baca, 2016), contexto que fue explicado en el planteamiento del problema. En la misma línea, Iraheta (2016) considera a la gestión por procesos como “una metodología viable, segura, eficaz y lo suficientemente flexible para ser utilizada por la Administración Pública de cualquier país de Iberoamérica” (p. 4); explica que, en el caso de El Salvador, un país que viene impulsando la gestión por procesos desde del

2010, ha permitido la optimización de recursos (ahorros), la transferencia de conocimiento y un alto involucramiento de las trabajadoras y trabajadores en la gestión pública. Finalmente, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública reconoce a la gestión por procesos como uno de los diecisiete instrumentos existentes para lograr la calidad en la gestión pública (CLAD, 2008).

Además de definir la gestión por procesos, se ha mostrado la importancia del enfoque en la medida que permite a las organizaciones la consecución de objetivos organizacionales de carácter interno (como la cohesión entre las unidades de la organización), así como de objetivos hacia el cliente y usuario (como el aprovechamiento de los recursos y la satisfacción de los usuarios), todo ello bajo el fundamento de la gestión por procesos que consiste en agregar valor en cada una de las actividades previas a la entrega del bien o servicio final.

Sin embargo, como se vio en la problemática, la implementación de la gestión por procesos, pese a la importancia ya reconocida, es limitada aún en el contexto del sector público en el Perú y, en vista de ello y acorde del objetivo central de la investigación, se busca identificar aquellos factores limitantes en el proceso de implementación del enfoque. Como parte de esta identificación, es preciso reconocer los factores limitantes que la teoría y estudios previos han podido concluir.

A nivel de la teoría de las organizaciones, la revisión bibliográfica ha permitido identificar, sistematizar y agrupar según las coincidencias una serie de factores éxito (en un sentido contrario, si se prescindiera de ellos se convierten en factores limitantes), así como de factores limitantes para una adecuada implementación de la gestión procesos.

Para la correcta implementación de la gestión por procesos, diversos autores determinaron que se requiere de ciertos elementos previos o factores que permiten dicha implementación. Muchos de estos fueron considerados como factores críticos de éxito, es decir, que su presencia es esencial si se quiere adoptar un enfoque de gestión por procesos por lo que, como fue mencionado, para términos de este estudio, se considerará como factores limitantes la falta de estos o su poco desarrollo. Además, los autores no refieren directamente a los factores limitantes, por lo que, según lo que mencionan en sus investigaciones, se han inferido como tal a ciertas menciones que hacen alrededor de los textos.

Un primer trabajo revisado es el de López (2008), para determinar los factores de éxito para la implementación de la gestión por procesos tomó los factores de éxito identificado por distintos autores y determinó que había cinco grupos en los que se podían agrupar a dichos factores. En la Tabla 1, se observa la revisión de cuatro fuentes académicas que incluyen la revisión de normas de certificación internacional e investigadores.

Tabla 1: Factores de éxito para la implementación de la gestión por procesos por autores

Autor	Factores de éxito
<p>La Gestión Estratégica de Los Procesos (1997). IESE - Universidad de Navarra, Roure, Moriño & Rodríguez Badal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Alinear la estrategia - La cultura - Cambio en el estilo de dirección - La comunicación - Políticas de gestión de RRHH enfocadas en las competencias, en aprendizaje, los sistemas de retribución y promoción - Relaciones inter e intra procesos - Los sistemas de gestión
<p>Orientación acerca del enfoque basado en procesos para sistemas de gestión de calidad ISO TC 176/ SC 2 /N 544R, Mayo 2001. ISO. ISO/TC 176/SC 2/N 64825 Junio 2003</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Importancia de identificar, implementar, gestionar y mejorar continuamente la eficacia de los procesos, para alcanzar los objetivos de la organización - Evaluación de la eficacia y eficiencia que pueden valorarse en escalas de "Madurez" desde el sistema "Informal", hasta "el mejor desempeño de su clase"
<p>Gestión por procesos. José Antonio Pérez - Fernández de Velasco, Madrid 1996</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión del cambio: La gestión por procesos es un cambio como tal se debe gestionar. Esta gestión se logra mediante la aplicación de un ciclo que incluye: - Identificar y diagnosticar la situación actual. - Diseñar un sistema de medición (hacer tangible el cambio). - Fijar objetivos. - Planear las actividades. - Evaluar el logro y tomar acciones. <ul style="list-style-type: none"> - Apoyo en la herramienta QFD (Herramienta del despliegue de la función calidad o Quality Function Development): - Determinar los atributos de un producto o servicio y ponderarlas en función de la visión del cliente. - Determinar las características de calidad del producto o servicio y ponderarlas respecto a los atributos que son importantes para el cliente. - Rediseño de los procesos en función de los atributos y características de mayor relevancia para los clientes y la empresa.
<p>H. James Harrington. 1993</p>	<p>El Proceso de Cambio requiere 10 principios o normas: 1. Creer que es importante 2. Tener visión. 3. Identificar y eliminar barreras. 4. Toda la organización en la estrategia. 5. Liderazgo con ejemplo. 6. Reentrenamiento. 7. Evaluación cuantitativa de resultados. 8. Retroalimentación continua. 9. Corregir entrenando. 10. Sistemas de reconocimiento y recompensa</p>

Adaptado de López (2008)

En un segundo momento los factores sistematizados son separados en cinco grupos de acuerdo a sus similitudes. Se obtienen los siguientes grupos: la estrategia, la cultura, la estructura organizacional, la creación de valor y los procesos críticos (ver Tabla 2).

Tabla 2: Agrupación de factores de éxito de acuerdo a López (2008)

Grupo	Factores
Estrategia	La adopción de un enfoque de gestión por procesos debe ser parte de las estrategias de la organización
	Decidir adoptar un enfoque de gestión por procesos debe ser de forma integral para toda la organización.
Cultura	Para implementar la gestión por procesos debe de haber un cambio cultural que incluye la identificación de principios y valores que todos los miembros de la organización deben tener
	La Alta Dirección debe asegurar que las condiciones sean propicias para adaptar esta nueva cultura
Estructura organizacional	Transformación de la estructura organizacional: responsabilidad y autoridad, sistema formal de comunicación, división del trabajo y coordinación, control de actividades.
Creación de valor	Diseño de un sistema de creación de valor
	Definición de indicadores de eficiencia y eficacia para medir la creación de valor
Procesos críticos	Identificar procesos críticos que afecten al negocio, al cliente y las partes interesadas.

Fuente: López (2008)

Un aporte adicional de López (2008) es que muchas de las organizaciones que deciden adoptar un enfoque de gestión por procesos lo hacen de manera superficial ya que se limitan solo a la elaboración de dibujos, mapas y diagramas; no consideran un cambio organizacional el cual debe ser gestionado y/o que se limitan a obtener un certificado o registro.

Por su parte, los autores Ravesteyn y Versendall (2007) revisaron ciento cuatro (104) libros y artículos para definir los factores críticos de éxito para la implementación de sistemas de gestión de procesos de negocios (BPMS o *Business Process Management Systems* en inglés), el cual es un conjunto de aplicaciones de software que permiten el modelado, ejecución, y monitoreo operativo, además de la representación del usuario de los procesos y reglas comerciales, que tiene como antecedentes. Dicha revisión también tomó en cuenta los enfoques que influyen en dicho enfoque que son la gestión de calidad total (*Total Quality Management* o TQM), la reingeniería de procesos de negocio (*Business Process Reengineering* o BPR), la gestión de procesos

(*Business Process Management* o BPM), gestión de flujo de trabajo (*Workflow Management* o WFM), la integración de aplicaciones empresariales (*Enterprise Application Integration* o EAI), monitoreo de actividad (*Business Activity Monitoring* o BAM) y una categoría de otros. De este proceso, se compilaron 337 factores de éxito los cuales pasaron un segundo filtro para así obtener 55 factores de éxito únicos. Estos últimos, fueron agrupados en cinco grandes categorías (ver Tabla 3), estas son las siguientes: gestión de la organización y procesos, diseño de infraestructura, desarrollo de una solución de tecnologías de la información (TI) basada en arquitectura orientada a servicios (SOA), gestión de la implementación y el cambio, medición y control.

Tabla 3: Agrupación de factores de éxito de acuerdo a Ravesteyn y Versendall

Grupo	Factores de éxito
A. Gestión de la organización y procesos	1. Gestión de proyectos
	2. Gestión del cambio e implicación de personas
	3. Comprensión del concepto BPM
	4. Apoyo e implicación de la dirección
	5. Alineación estratégica
	6. Gobernanza y rendición de cuentas
	7. Formación
	8. Cultura
	9. Tener en cuenta a los clientes, socios industriales y entorno objetivo
	10. Crear roles desafiantes y nuevas perspectivas laborales después del proyecto
	11. Establecer una organización de apoyo porque el mantenimiento y la gestión continuos es muy difícil
	12. Tratar el valor como realizable por todos los interesados, independientemente de la geografía o los límites organizacionales
	13. Crear una base de conocimientos en torno a los procesos
	14. Guía de implementación: seguir una estrategia "de adentro hacia afuera", esto significa primero priorizar la integración de sistemas y aplicaciones internos, definiendo e institucionalizando sus procesos de negocio, luego la empresa está más preparada para la integración con sistemas externos
	15. Uso de las mejores prácticas

Tabla 3: Agrupación de factores de éxito de acuerdo a Ravesteyn y Versendall (continuación)

Grupo	Factores de éxito
B. Diseño de arquitectura	16. Comprender el proceso
	17. Utilizar las "mejores" normas y técnicas de modelado
	18. Organizar la fase de "diseño" de modelado
	19. El mantenimiento y el control, incluida la calidad, de los modelos es importante
	20. Al modificar los procesos privados, qué modificaciones se permiten sin poner en peligro el funcionamiento correcto del flujo de trabajo general
	21. Los objetivos estratégicos y los objetivos funcionales deben identificarse y vincularse al modelo de proceso.
	22. Falta de documentación de los procesos integrados en los sistemas de aplicación
	23. Deben estar presentes alternativas de adaptación de múltiples procesos, y también un proceso de adaptación contextual .
	24. Subestimar la dificultad de la integración en alta mar - empleados de proveedores en los procesos y flujos de trabajo de sus empresas
	25. Interfaces de modelado relacionadas con sistemas de software
	26. Coreografía de colaboración predeterminada de las organizaciones participantes (no es posible realizar cambios ad hoc).
	27. Interdependencias e integración de fuentes de datos
	28. Descubrimiento de información
	29. Orientación al proceso
	30. Definición de servicios (web)
	31. Comprensión del paradigma BPMS
32. División comercial y de TI	
33. Uso de reglas comerciales	
34. A veces, el trabajo de procesamiento de información es subsumido en el trabajo real que produce la información	
35. Para la interoperabilidad mundial, se necesita transparencia para el usuario final, lo que tiene consecuencias para la disponibilidad de la información.	

Tabla 3: Agrupación de factores de éxito de acuerdo a Ravesteyn y Versendall (continuación)

Grupo	Factores de éxito
C. Desarrollo de una solución de TI basada en arquitectura orientada a servicios (SOA)	36. La infraestructura de TI no está alineada con la solución desarrollada
	37. Lógica empresarial incorporada en las redes de comunicación
	38. Integración de procesos y datos
	39. (Uso de) servicios web X
	40. Integración de procesos y datos de modelos de diseño en modelos de implementación
	41. Retrasar la evaluación de la tecnología hasta que finalice la ingeniería inversa del proceso
	42. SOA (actualmente) funciona mejor cuando se trabaja con aplicaciones de grandes proveedores de TI
	43. Fiabilidad de Internet (estándares)
	44. El administrador de procesos puede obtener acceso directo al servidor de aplicaciones donde se ejecutan las conexiones
	45. Prueba de prototipos y la solución final
D. Gestión de la implementación y el cambio	46. La inflexibilidad de la aplicación de TI sistemas
	47. Gestión de proyectos (repetida)
	48. Gestión del cambio (repetida)
E. Medición y control	47. Involucrar a las personas, las personas adecuadas
	48. Medición del rendimiento
	49. Optimización continua
	50. Una organización y cultura de calidad
	51. Utilizar múltiples enfoques de recopilación de datos
	52. La disponibilidad de datos dentro de la cadena de suministro es fundamental
	53. Deben tenerse en cuenta las actividades formales e informales de seguimiento y presentación de informes
	54. Recopilar información una vez y al mismo tiempo fuente (las tareas se realizan donde sea que proporcione el mayor valor)
	55. Control de granularidad y visibilidad (la información no está disponible o la información privada se hace pública)

Fuente: Ravesteyn y Versendall (2007)

Por otro lado, Rodríguez y Alpuin (2014), como se mencionó anteriormente en la explicación sobre el Modelo de Madurez de la Gestión por procesos, establecen factores críticos de éxito asociados a las distintas etapas que propone el mismo modelo, similares a los factores presentados por Ravesteyn y Versendall, y ponen atención en los aspectos de las tecnologías de la información, así como en la automatización, e incorpora aspectos culturales y organizaciones como los factores identificados por López (ver Tabla 4).

Tabla 4: Factores críticos de éxito del Modelo de Madurez de la Gestión por procesos

Etapa	Factor/es crítico/s de éxito
Iniciación	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de conciencia de los procesos dentro de la organización
Definición	<ul style="list-style-type: none"> - Colaboración efectiva entre las áreas de negocio y TI. - Capacitación de los actores claves.
Automatización	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación y gestión del cambio durante la implementación. - Generación de resultados rápidos y visibles. - Liderazgo y patrocinio de la Dirección.
Integración y Monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> - Empleados con conocimientos sobre la gestión transversal de procesos. - Definición de responsables para el monitoreo y corrección de desvíos. - Liderazgo y patrocinio de la Dirección.
Optimización y mejora continua	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporación del cambio como una constante en la organización. - Descentralización en la toma de decisiones. - Roles y responsabilidades claramente comprendidos.

Fuente: Rodríguez y Alpuin (2014)

De ese modo, el trabajo de Rodríguez y Alpuin presenta una lista de factores de manera más sintetizada, que a la vez incorpora la variable de la madurez en la implementación del enfoque.

En cuanto la revisión de fuentes que identifican los factores limitantes en el sector público, se han seleccionado tres artículos que desarrollan factores de éxito o limitantes de la implementación de la gestión por procesos. El primero de estos corresponde al trabajo realizado por Syed, Bandara, French y Stewart (2018), quienes exponen los resultados de una revisión sistemática de la literatura sobre los factores críticos de éxito relacionados con los proyectos de gestión de proyectos en el sector público, ello tiene por resultado catorce factores para los cuales, basados en la literatura revisado, adoptaron definiciones como se observa en Tabla 5.

Tabla 5: Factores críticos de éxito de acuerdo a Syed et al. (2018)

Factores críticos de implementación de la gestión por procesos	Definición adoptada
Soporte-Compromiso y Comprensión de la Alta Dirección de la Gestión por Procesos	Participación activa de la alta dirección en el proyecto, con provisión de recursos y financiación, motivación, aceptación de riesgos, perseverancia y sólidas cualidades de liderazgo.
Comunicación	Estrategias, canales y métodos organizativos para permitir el intercambio puntual, claro y preciso de información relevante entre las partes interesadas.
Preparación para el cambio organizacional	Estrategias de monitoreo, medición y mitigación para preparar y superar de manera efectiva el impacto potencial de los cambios en los entornos internos y externos en las personas y los procesos de una organización.
Conseguir el apoyo de los clientes y las partes interesadas: participación	Un enfoque sistemático que incorpora las partes interesadas activas y la participación del cliente para monitorear e identificar continuamente las necesidades del sistema y del servicio para la mejora del proceso.
Elección del equipo para la Gestión por Procesos	Una unidad interfuncional coherente con habilidades técnicas y de gestión relevantes para liderar la implementación de la Gestión por Procesos en una organización.
Alivio de los temores a la reducción de personal	Resistencia al cambio de los colaboradores, de los efectos de los resultados reales o esperados relacionados con la implementación de la Gestión por Procesos y tecnologías de la información (TI).
Empoderamiento	Un proceso de gestión para asegurar la provisión de la delegación de autoridad requerida, responsabilidad y rendición de cuentas al equipo central de la Gestión por Procesos.
Infraestructura TIC	Hardware físico, arquitecturas de sistemas, sistemas de software, políticas y estándares de tecnología y procesos de gestión necesarios para la recopilación y difusión de información sin problemas.
Cultura	Sistema de valores centrales de la organización, creencias y normas compartidas que diferencian a una organización en una industria.
Conocimientos y habilidades para la Gestión de Proyectos	Una metodología robusta de gestión de proyectos y desarrollo de habilidades de liderazgo, interpersonales, de planificación, financieras, de comunicación, negociación y gestión del cambio para el personal involucrado en proyectos de Gestión por Procesos.
Concienciación sobre las TIC	Iniciativas de capacitación y desarrollo para desarrollar la competencia técnica de los empleados del sector público con el fin de capitalizar el uso potencial de los sistemas de Tecnología de la Información y la Comunicación.
IT- Gobierno de Gestión por Procesos	Prácticas y políticas de gestión, alcance de la gestión y procedimientos operativos estándar para guiar las operaciones de TIC y los proyectos de Gestión por Procesos en una organización gubernamental.
Claridad y alineación estratégicas	Visión estratégica, misión, metas y planes operativos de las TIC de una organización del sector público alineados con los fines políticos y sociales establecidos por la dirección del gobierno.
Entorno externo	Factores macroeconómicos, sociales y políticos globales y locales que influyen en un esfuerzo de transformación del sector público.

Adaptado de Syed et al. (2018)

Adicionalmente, Santos, Alves, Santos y Santana (2014) identificaron factores críticos en iniciativas de gestión de procesos en organizaciones públicas en Brasil. En esta investigación se

realizó un focus group con cuatro expertos con experiencia en el sector público. Los factores identificados fueron los siguientes:

- Conciencia de los beneficios y desafíos de Gestión por Procesos
- Equipo de Gestión por Procesos compuesto por personal interno
- Burocracia y cultura del sector público
- Comunicación entre el equipo de Gestión por Procesos y el personal interno
- Competencias del equipo de Gestión por Procesos
- Implicación de clientes internos con la iniciativa Gestión por Procesos
- Experiencia del personal interno con herramientas tecnológicas
- Conocimiento del personal interno sobre conceptos Gestión por Procesos
- Impacto del cambio de gobierno debido a las elecciones
- Impacto de leyes o reglas internas
- Recursos e infraestructura tecnológica que apoyan la iniciativa Gestión por Procesos
- Apoyo de la alta dirección
- Rotación de personal contratista

Finalmente, se encontró una fuente que indaga en los desafíos de la gestión por procesos en el sector público peruano, Ilich Ascarza (2015), en la ponencia del XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, reconoce cinco desafíos o aspectos limitantes de la implementación de la gestión por procesos. La autora desarrolla estos desafíos en el sector salud. A continuación, se explican cada uno de estos desafíos:

- El desarrollo de cadenas de valor interinstitucionales: Las cadenas de valor permiten establecer canales de producción de servicios de acuerdo con las competencias compartidas de cada sector, ello vincula a todas las instituciones en los resultados finales, intermedios y productos finales, contenidos en los marcos estratégicos y marcos lógicos contenidos en los Presupuestos por Resultados, así como programas o estrategias sectoriales.
- El cambio de cultura organizacional: Se refiere al “Iceberg Organizacional”, como el conjunto de valores, percepciones, actitudes, comportamientos y paradigmas naturalizados que bien pueden producir que cualquier herramienta de gestión que quiera ser empleada. Se requiere de las competencias adecuadas, pero sobre todo de una actitud positiva hacia el aprendizaje, así como un predominio de la motivación intrínseca y de tipo trascendental de un funcionario público, esta es de servir a la ciudadanía.
- La mejora en la calidad del gasto en procesos críticos: Como uno de los pilares de la PNMGP, los Sistemas de Control Interno relacionados a la Gestión de la Calidad, deben

permitir a las instituciones mantenerse al margen de los riesgos operativos que se identifiquen con la documentación de procesos.

- El tránsito a un servicio civil con capacidades: Se busca que los funcionarios deben reforzar sus capacidades de gobiernos, ello quiere decir, “desarrollar habilidades para el trabajo en equipo, la autogestión y la implementación del cambio, para poder transformar y reinventar los procesos de manera eficiente, y enfocar el trabajo a las necesidades, requerimientos y expectativas del cliente interno, externo y el ciudadano” (p. 4). Además, se debe lograr que los altos directivos respalden las mejoras operativas y ejerzan liderazgos horizontales, abiertos, participativos y cooperativos.
- La construcción de una arquitectura organizacional integral: Lograr que una institución funcione como un sistema integrado y holístico de modo que los entes rectores de los sectores deben superar las limitaciones de la organización jerárquica-funcional pasar a gestionar de manera cohesionada y orientada a resultados.

La revisión bibliográfica realizada en este apartado ha permitido identificar, de manera teórica, los factores que limitan la implementación de la gestión por procesos (también entendida como la falta de estos factores de éxito o su limitado desarrollo). Para poder determinar aquellos que serán la base de este estudio se utilizó una matriz en que se compararon cada una de las propuestas como se observa en la Tabla 6.

Tabla 6: Factores críticos de la implementación de gestión por procesos según diversos autores

Factores críticos de la implementación de gestión por procesos según autores					
López (2008)	Ravesteyn y Versendall (2007)	Rodríguez y Alpuin (2014), diferenciado por etapas	Syed et al. (2018)	Santos et al. (2014)	Ascarza (2015)
<ul style="list-style-type: none"> ● Cambio cultural (principios, valores y compromiso de la Alta Dirección) ● Enfoque adoptado de forma integral como estrategia de la organización 	Gestión de la implementación y el cambio	<ul style="list-style-type: none"> ● Capacitación y gestión del cambio durante la implementación (E. Automatización) ● Liderazgo y patrocinio de la Dirección (E. Automatización y E. Integración y Monitoreo) ● Empleados con conocimientos sobre la gestión transversal de procesos (E. Integración y Monitoreo) ● Incorporación del cambio como una constante en la organización (E. Optimización y mejora continua) ● Creación de conciencia de los procesos dentro de la organización (E. Iniciación) ● Descentralización en la toma de decisiones (E. Optimización y mejora continua) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Soporte-Compromiso y Comprensión de la Alta Dirección de la Gestión por Procesos ● Comunicación ● Preparación para el cambio organizacional ● Alivio de los temores a la reducción de personal ● Empoderamiento ● Cultura 	<ul style="list-style-type: none"> ● Conciencia de los beneficios y desafíos de Gestión por Procesos ● Burocracia y cultura del sector público ● Comunicación entre el equipo de Gestión por Procesos y el personal interno ● Apoyo de la alta dirección 	El cambio de cultura organizacional

Tabla 6: Factores críticos de la implementación de gestión por procesos según diversos autores (continuación)

Factores críticos de la implementación de gestión por procesos según autores					
López (2008)	Ravesteyn y Versendall (2007)	Rodríguez y Alpuin (2014), diferenciado por etapas	Syed et al. (2018)	Santos et al. (2014)	Ascarza (2015)
Transformación de la estructura organizacional	Diseño de arquitectura	<ul style="list-style-type: none"> Definición de responsables para el monitoreo y corrección de desvíos (E. Integración y Monitoreo) Roles y responsabilidades claramente comprendidos (E. Optimización y mejora continua) 	<ul style="list-style-type: none"> Conseguir el apoyo de los clientes y las partes interesadas: participación. Claridad y alineación estratégicas 	<ul style="list-style-type: none"> Implicación de clientes internos con la iniciativa Gestión por Procesos. Impacto de leyes o reglas internas 	La construcción de una arquitectura organizacional integral
Creación de valor (diseño de un sistema de valor y la definición de indicadores)	Medición y control	<ul style="list-style-type: none"> Generación de resultados rápidos y visibles (E. Automatización) 			El desarrollo de cadenas de valor interinstitucionales
Identificación de procesos críticos					
	Desarrollo de una solución de TI basada en arquitectura orientada	<ul style="list-style-type: none"> Colaboración efectiva entre las áreas de negocio y TI (E. Definición) 	<ul style="list-style-type: none"> Infraestructura TIC Concienciación sobre las TIC IT- Gobierno de Gestión por Procesos 	<ul style="list-style-type: none"> Experiencia del personal interno con herramientas tecnológicas. Recursos e infraestructura tecnológica que apoyan la iniciativa Gestión por Procesos 	
			Entorno externo		

Tabla 6: Factores críticos de la implementación de gestión por procesos según diversos autores (continuación)

Factores críticos de la implementación de gestión por procesos según autores					
López (2008)	Ravesteyn y Versendall (2007)	Rodríguez y Alpuin (2014), diferenciado por etapas	Syed et al. (2018)	Santos et al. (2014)	Ascarza (2015)
		<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación de los actores claves (E. Definición) 	<ul style="list-style-type: none"> • Elección del equipo para la Gestión por Procesos • Conocimientos y habilidades para la Gestión de Proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> • Competencias del equipo de Gestión por Procesos 	El tránsito a un servicio civil con capacidades
				Impacto del cambio de gobierno debido a las elecciones	
					La mejora en la calidad del gasto en procesos críticos

Como se observa en el cuadro comparativo existen factores comunes entre lo establecido por los autores, los cuales en su ausencia y la dualidad del término se entienden como factores críticos limitantes. Estos son:

- Gestión del cambio cultural (Inadecuada gestión del cambio cultural)
- Transformación de la estructura organizacional (Permanencia de la estructura organizacional actual)
- El desarrollo de cadenas de valor interinstitucionales (Falta de desarrollo de cadenas de valor interinstitucionales)
- Integración de la tecnología (Falta de integración de la tecnología)
- Servicio civil con capacidades (Déficit de servicio civil con capacidades)

Estos son los factores que se considerarán inicialmente para el estudio como las hipótesis de investigación, de acuerdo a los objetivos planteados, los cuales se validarán a través de la opinión de expertos y se explorarán en una muestra de entidades públicas, y así identificar cuáles de ellos efectivamente estarían limitando la implementación de la gestión por procesos.

5. Limitaciones

En la presente investigación se presentaron dos limitaciones de carácter contextual. La primera fue que no fue posible realizar las entrevistas de manera presencial debido a que el país seguía atravesando el estado de emergencia sanitaria por la Covid-19, la cual mantenía las medidas de inmovilización y distanciamiento social. Y, la segunda, se presentó en la fase de entidades ya que, al momento de enviar las invitaciones para que los funcionarios pudieran participar de las entrevistas, el contexto político por el que atravesaba el país generó que hubiera tres cambios de gestiones de gobierno en menos de dos semanas. Esto último afectó en la atención a las invitaciones de participación en este estudio con lo que solo se pudo llegar a cuatro funcionarios de los siguientes ministerios: Ministerio de Salud, Ministerio de Construcción, Vivienda y Saneamiento, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Estas invitaciones estaban dirigidas a las Direcciones de Planeamiento y Presupuesto de los ministerios, y solicitaban la participación de miembros del equipo implementador de la gestión por procesos. Es por ese motivo, que solo cuatro entidades han podido ser incluidas como unidades de observación.

Por el lado de los expertos, se reconoció que la gestión por procesos en entidades públicas no es un ámbito de la gestión pública en la que puedan ser localizados una variedad de expertos. Es por esto que para la selección de esta muestra inicialmente se consideró el muestreo

homogéneo junto con el muestreo por bola de nieve, pero debido a lo anteriormente mencionado más las limitaciones contextuales, se optó por utilizar el muestreo por conveniencia. De esta forma, se consiguió entrevistar a cuatro expertos dedicados específicamente al sector público.

Por último, debido al enfoque cualitativo y del alcance exploratorio y descriptivo de la investigación, los hallazgos de esta no deben ser generalizados. Por tanto, al tratarse de un estudio fenomenológico, los factores críticos identificados se refieren solo al contexto de las entidades estudiadas (ministerios). A ello se suma que la mirada obtenida de los mismos ministerios es desde la perspectiva de los implementadores técnicos y encargados de la gestión por procesos en las entidades pues como se mencionó se entrevistó a miembros de equipos técnicos de las Oficinas de Modernización y Organización y similares. Es así que esta investigación no posee la perspectiva de otros actores alrededor del fenómeno organizacional estudiado como lo son los dueños de los procesos, pero sí puede considerarse como una aproximación para la comprensión de este fenómeno debido a las similitudes y contrastes encontrados entre la literatura y lo expresado tanto por los expertos como por los funcionarios de las entidades. Finalmente, esta es una limitación que da lugar a recomendaciones a futuras investigaciones que serán presentadas en el capítulo de conclusiones y recomendaciones, una de estas recomendaciones es la introducción de la perspectiva de otros actores involucrados en la implementación de la gestión por procesos.

CAPÍTULO 2. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

En el presente capítulo se desarrolla la metodología usada para esta investigación en la cual se detalla el alcance, el diseño y la secuencia metodológica, la selección muestral y las técnicas de recolección de información.

1. Alcance

Una vez concluida la revisión de la literatura y precisados tanto los objetivos como la hipótesis de la investigación, se debe determinar hasta dónde se va a llegar con el estudio por lo que, dependiendo del progresivo nivel de estructuración, los estudios pueden tener un alcance exploratorio, descriptivo, correlacional y/o causal; además de que se pueden combinar distintos tipos de alcance (Pasco & Ponce, 2015). En este caso, la investigación abarca los dos primeros.

1.1. Alcance exploratorio

Los estudios con alcance exploratorio se llevan a cabo cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes. Dentro de este se encuentra el caso en el que, después de revisar bibliografía, se descubre que hay ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio o si se desea indagar un tema desde otra perspectiva (Hernández, Fernández & Baptista, 2010). En el caso este tema de investigación, por un lado, tenemos que, en cuanto a la investigación de factores para la implementación de la gestión por procesos, este tema ha sido ampliamente investigado para el caso del sector privado, pero es todo lo contrario para el sector público. Por otro lado, como se mencionó en el anterior capítulo, los diversos autores mencionan ampliamente factores de éxito para la implementación de este enfoque de gestión por lo que se quiere abordar una perspectiva distinta, esta es de factores críticos limitantes a partir del supuesto clave de investigación de que las entidades públicas tienen pocos avances en la implementación del enfoque.

1.2. Alcance descriptivo

En este tipo de alcance se pretende medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o variables presentes alrededor del fenómeno de la investigación, mas no indicar cómo se relacionan (Hernández et al., 2010). En el caso de esta investigación, se busca entender una serie de factores, previamente identificados y definidos a partir de la literatura, como limitantes en la implementación de la gestión por procesos en entidades del Estado peruano. Y, esto se hará a través de la recolección de experiencias y percepciones de expertos en el sector y funcionarios de las entidades seleccionadas.

2. Diseño y secuencia metodológica:

Pasco y Ponce (2015) mencionan que hay distintas formas de clasificar los diseños de investigación, pero comúnmente se distinguen según el enfoque, la estrategia general y el horizonte temporal de la investigación; además de que se puede hacer una combinación de estas otorgando así una mayor rigurosidad y contribución científica a la investigación, pero esto también conlleva a un mayor grado de exigencia al investigador. Tomando esto en cuenta, la presente investigación tiene un enfoque cualitativo, como estrategia general al estudio tipo fenomenológico y como horizonte temporal al transversal. Y, en lo que respecta a la secuencia metodológica, esta sigue cuatro fases que van desde la revisión bibliográfica para la identificación de factores limitantes en la literatura hasta la enunciación de los resultados de la investigación, como se detalla más adelante.

2.1. Enfoque

Hay tres tipos de enfoques: cuantitativo, cualitativo y mixto. Para el primer caso, este representa a un conjunto de procesos, es secuencial y probatorio, es decir, usa la medición numérica y el análisis estadístico con el propósito de establecer patrones de comportamiento y probar teorías, y sigue un patrón predecible y estructurado (proceso definido); para el segundo, se recolecta datos, pero no tienen un sustento numérico para descubrir o mejorar preguntas de investigación en el proceso de interpretación, y no sigue un proceso claramente definido por lo que no necesariamente se prueban hipótesis sino que se pueden seguir generando durante el proceso; y, el tercero, combina ambos enfoques (Hernández et al., 2010). Esta investigación toma el enfoque cualitativo ya que no se está usando un sustento numérico y porque, si bien se seguirán ciertas fases en el diseño metodológico, inclusive dentro de esos pasos se consideran reestructuraciones en la herramienta de investigación y posibles nuevas hipótesis que pueden aparecer mientras se avanza con el estudio.

2.2. Estrategia general de la investigación:

Las estrategias que puede tomar una investigación pueden ser: experimento, estudio tipo encuesta, estudio fenomenológico, estudio de caso, entre otros. Además, se permite combinar diferentes estrategias siempre y cuando esto ayude a resolver los objetivos y las hipótesis del estudio (Pasco et al., 2015). En este caso, en un primer momento se realizó una revisión documental y luego un estudio fenomenológico.

Por un lado, la revisión documental permite la identificación de investigaciones que hayan abordado el tema anteriormente (Valencia, 2015), en la presente investigación, esta búsqueda tuvo como ámbito las organizaciones de manera general, dado que sólo se encontró un

estudio aplicado al sector público peruano. Esta revisión permitió elaborar un listado inicial que fue la base para la estructuración de las herramientas de recojo de información.

Por otro lado, se aplicó una estrategia de estudio fenomenológico, la cual consiste en “describir y entender los fenómenos desde el punto de vista de cada participante y desde la perspectiva construida colectivamente” (Hernández et al., 2010). Primero, se aplicaron entrevistas a un grupo de expertos que conocen sobre la implementación de la gestión por procesos en entidades públicas (sea porque trabajan o trabajaron en entidades donde llevaron a cabo tareas relacionadas con este o porque se formaron académicamente en este tema). Estas entrevistas fueron facilitadas a través de un cuestionario previo (ver Anexo F) por el cual se puso en conocimiento los factores a los expertos al momento de ser invitados. Luego, mediante las entrevistas se profundizaron y justificaron las respuestas al cuestionario. Esta parte de la estrategia también se aplicó para el grupo de funcionarios que trabajan en las oficinas encargadas de implementar la gestión por procesos en las entidades públicas seleccionadas. Este tipo de estudio se justifica debido a que se recogen las percepciones de los expertos y funcionarios sobre el fenómeno investigado, lo cual si bien representa una fuente de información directa es a la vez una perspectiva a partir de sus experiencias en las entidades.

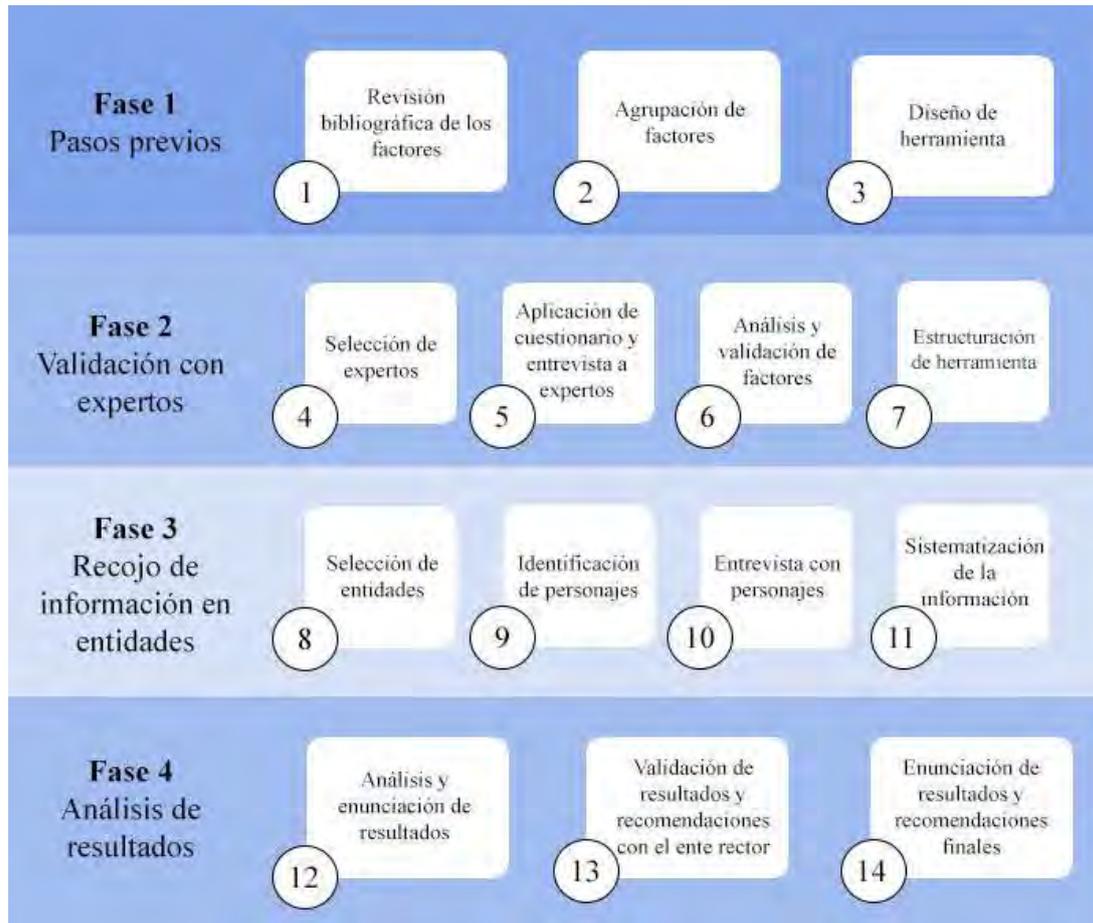
2.3. Horizonte temporal

De acuerdo a su horizonte temporal, las investigaciones pueden ser transversales y longitudinales. Las primeras se refieren a aquellos en los que el recojo de datos se lleva a cabo en un solo periodo de tiempo por lo que, la investigación, solo proporcionará información correspondiente al momento en el que se realizó (tiempo presente); mientras que, en las segundas, se toma información en varios periodos de tiempo y se sigue una secuencia por lo que, con este tipo, se puede ver una evolución (Pasco et al., 2015). En el caso de este estudio, el horizonte temporal que se toma es el transversal ya que el recojo de información se hace en un único periodo de tiempo (el presente), es decir, se quiere conocer el problema de investigación en este momento a partir de las experiencias de las personas entrevistadas y no se busca investigar si este problema persiste en el futuro o su evolución.

2.4. Secuencia metodológica

La secuencia metodológica a seguir consiste catorce pasos que fueron agrupados en cuatro fases (ver Figura 1) que permiten un mejor desarrollo de la investigación. Las fases fueron denominadas como: pasos previos, validación con expertos, recojo de información en entidades y análisis de resultados.

Figura 1: Secuencia metodológica de la investigación



Elaboración propia.

Para poder realizar este diseño metodológico, se han revisado investigaciones como de los autores López (2008), Ravesteyn et al. (2007), Baquerizo et al. (2020), Chauca et al. (2017) quienes hicieron sus estudios de manera similar a las dos primeras fases, es decir, primero hicieron una revisión bibliográfica para identificar factores, luego los agruparon (filtrando los que más se repetían) y, por medio de una entrevista estructurada, se acercaron a una muestra para que, a partir de las opiniones que encontrarán, validar tanto si habían similitudes con la bibliografía como responder a su hipótesis de investigación.

2.4.1. Fase 1: Pasos previos

Esta fase corresponde a la revisión de la bibliografía, agrupación de factores y diseño de herramienta. A partir de la revisión bibliográfica, se busca identificar todos aquellos factores que pueden ser considerados como limitantes para la implementación de la gestión por procesos. Luego de esto, se hace un filtrado para reconocer cuáles serían los factores que más se repiten a través de una matriz de contraste y, posteriormente, ser agrupados como, por ejemplo, si se

refieren a temas estratégicos, temas de gestión de cultura, entre otros. Finalmente, cuando se han identificado y agrupado los factores más relevantes, se procede a armar la herramienta de recojo de información, la guía de entrevista a expertos, para poder hacer el primer levantamiento de información en el grupo de los expertos. Cabe recalcar que la agrupación de los factores se realiza de acuerdo a la aparición en cada una de las fuentes, es por ello que se ha comparado las teorías encontradas sobre factores de éxito (o en su ausencia limitantes), como se definió en la descripción del problema a investigar un factor crítico es el “conjunto de características, condiciones, variables, eventos o circunstancias internas o externas a un caso de estudio (como por ejemplo un proyecto o una organización) necesarias para asegurar el logro de un objetivo o meta planteada” (Baquerizo et al., 2020, p. 1). Sin embargo, la información contenida en los factores contiene otra categoría llamada “elementos” que permiten explicar mejor el factor y brinda puntos de análisis, tal y como se verá en el tercer y cuarto capítulo. Estos elementos bien podrían ser sugeridos por la teoría o podrían ser deducidos a partir de lo encontrado.

2.4.2. Fase 2: Validación con expertos

Esta fase se denominó así ya que su foco es el recabar datos a partir de las opiniones de los expertos en implementación de la gestión por procesos en entidades públicas por lo que comprende: la selección de la muestra bajo el método de muestreo por conveniencia, el recojo de información a través de un breve cuestionario y de entrevistas, el análisis de la información recogida en el que se valida si efectivamente concuerda con lo que fue encontrado en la bibliografía y, por último, la estructuración de la herramienta de guía de entrevista de las entidades en la que se consideran nuevas hipótesis que se pueden hallar para así poder acercarnos a la muestra determinante que es comprendida por funcionarios que trabajan actualmente en temas de implementación del enfoque de gestión estudiado en las entidades del Estado peruano seleccionadas. Cabe destacar que se utilizó el muestreo por conveniencia debido a que, como se mencionó anteriormente, no hay una gran variedad de expertos en gestión por procesos en el sector público por lo que el acceso que se tuvo a esta muestra fue a través de referencias por conocidos tanto en el ámbito académico como en el ámbito laboral.

2.4.3. Fase 3: Recojo de información en entidades

La denominación de esta fase fue en base a que es en esta en la que su foco principal es el recojo de información acerca de entidades del sector público, pero para abordarlas debemos de tener en cuenta la complejidad de los sistemas públicos anteriormente mencionados.

Mario Waissbluth (2008) aborda estos sistemas complejos y su relación con la gestión pública en la que, primero, menciona que para abordar entidades complejas es necesario hacer una clarificación a través de una exposición ordenada para el mejor entendimiento. Esto se puede

hacer a través de tres tareas: un análisis de todos los componentes del sistema en sus estructuras, funciones, procesos y conductas sin hacer juicios de valor; un análisis de las obstrucciones y dificultades existentes en las relaciones de poder, en la generación de conocimiento, en la producción de valor agregado, en los componentes emocionales y en los valores institucionales; y finalmente, entender las interacciones entre las variables críticas dentro del sistema con su entorno. También menciona al pensamiento sistémico que permite simplificar la complejidad en la que se “ve a través del caos” y se manejan las interdependencias. Luego menciona que, para diagnosticar una entidad o programa público, esto debe de hacerse de manera integradora u holística porque, de no ser así, el resultado serán conclusiones que pueden ser simplistas y hasta equivocadas. E inclusive, agrega la existencia de insularidad (que la define como la tendencia de grandes organizaciones y sistemas, especialmente en el sector público, a generar “islas autónomas” que por tener agendas propias genera una ausencia de coordinación y propósitos superiores comunes) y que es una propiedad de sistemas complejos.

Es por esto que, para abarcar a las entidades del Estado peruano y así hacer una mejor selección, primero debemos de ordenarlas y, para esto, se las divide en base a ciertas características para posteriormente seleccionar algunas de ellas que comparten ciertas similitudes. Luego, para la identificación de personajes, se investiga dentro de estas entidades a aquellas personas que trabajan directamente en temas sobre implementación de la gestión por procesos para dichas entidades ya que serán quienes conocen mucho mejor el problema de investigación; además, se respalda la comunicación a través de los contactos proporcionados por los expertos. Una vez identificados, se procede a recolectar los datos a través de entrevistas semiestructuradas y, finalmente, se sistematizan y analizan los resultados de ambas herramientas.

En cuanto a la identificación de entidades, primero se toma como base el organigrama del Estado Peruano realizado por la Presidencia del Consejo de Ministros (2014) en el que se muestra a los distintos poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los Organismos Constitucionales Autónomos, Gobierno Regional, Gobierno Local, entre otros. De esta división, la investigación se centra en el poder Ejecutivo, el cual está conformado por la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros, la Presidencia del Consejo de Ministros, los Ministerios y las Entidades Públicas del Poder Ejecutivo. Dentro de sus competencias se encuentran competencias exclusivas (como el diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales) y competencias compartidas con los gobiernos regionales y gobiernos locales. En estas últimas competencias, se transfieren competencias, recursos y funciones a estos niveles de gobierno de acuerdo a lo mencionado en las normas de descentralización (Ley N° 29158, 2007). Este proceso de descentralización (ver Figura 2) supone cambiar de una organización en la que las actividades del

Estado se dividían según la materia (salud, educación, agricultura, minería, etc.), a una organización en la que todas se deben de correlacionar positivamente (Arguedas et al., 2008).

Figura 2: Proceso de descentralización en los Ministerios



Fuente: Arguedas et al. (2008)

Además, la revisión de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Bases de Descentralización permiten determinar los sectores para los cuales se tienen competencias compartidas en diferentes materias. En la siguiente tabla se hace una revisión de la primera mencionada.

Tabla 7: Materias de competencias compartidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Materia/Sector	Parte o Literal de la Norma
Educación	a) Educación: Gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo.
Salud pública	b) Salud pública
Producción	c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente.
Ambiental	d) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental. e) Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales.
Cultura	f) Difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales.
Empleo	g) Competitividad regional y la promoción de empleo productivo en todos los niveles, concertando los recursos públicos y privados.
Otros	h) Participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados en todos los niveles. i) Seguridad ciudadana

Fuente: Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Si bien es cierto, las leyes orgánicas mencionadas han reconocido las competencias compartidas que disponen la responsabilidad en materias desde el nivel nacional hasta el nivel local, incluyendo la provisión de bienes y servicios, se ha determinado que las normas aún tienen incongruencias y superposiciones en algunos aspectos; esta debilidad en la norma requiere de una determinación clara de las responsabilidades y por ello la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) deja como pendiente que los ministerios, a través de sus leyes de organización y funciones, determinen el ámbito de dichas competencias en consideración de leyes orgánicas ya mencionadas (Secretaría de Gestión Pública, 2010 en Contraloría General de la República, 2014). Si bien es cierto los ministerios ya han determinado sus leyes orgánicas, la gestión por procesos es una herramienta que podría ayudar a dichas entidades a mejorar la distribución de las responsabilidades. En la actualidad, los ministerios se encuentran en el estado de la Figura 3 en lo que respecta a la posesión de competencias compartidas o exclusivas. Aquellos ministerios que poseen solo competencias exclusivas y que no comparten responsabilidades con distintos niveles de gobierno quedan excluidas de la muestra de esta investigación.

Figura 3: Clasificación de ministerios según competencias a su cargo

Ministerios con competencias exclusivas a su cargo	Ministerios con competencias exclusivas y compartidas a su cargo
Ministerio de Economía y Finanzas	Ministerio de Agricultura
Ministerio de Defensa	Ministerio del Ambiente
Ministerio del Interior	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
Ministerio de Justicia	Ministerio de Educación
Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio de Energía y Minas
	Ministerio de la Mujer y poblaciones Vulnerables
	Ministerio de Producción
	Ministerio de Salud
	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
	Ministerio de Cultura

Fuente: Contraloría General de la República y Apoyo Consultoría (2014)

En consideración de las definiciones metodológicas, el grupo de entidades (ministerios) a seleccionar se aplica tanto una técnica de muestreo por bola de nieve (ya que se busca el respaldo de la comunicación a través de la muestra de expertos) como la técnica de muestreo homogéneo (tomando en cuenta las características mencionadas, además de que los datos de los funcionarios son públicos y se encuentran en el Portal de Transparencia del Estado peruano lo cual permite contactar con aquellas entidades que los expertos no pudieron referir un conocido). Finalmente, cabe resaltar que la muestra también está compuesta por entidades que fueron recomendadas por los mismos expertos y para las cuales se ha indicado que podrían ser recogidos mejores hallazgos en materia gestión por procesos.

2.4.4. Fase 4: Análisis de resultados

Esta fase comprende tres momentos: análisis y enunciación de resultados de la investigación, validación de resultados y recomendaciones con el ente rector, y enunciación de resultados y recomendaciones finales.

En la primera, se sintetiza todo lo recolectado (desde la consulta bibliográfica hasta los hallazgos en la muestra de entidades) para así concluir de manera preliminar con la investigación la cual se resume en seis factores críticos que comprenden tanto los que fueron encontrados en la revisión bibliográfica como los sugeridos por los entrevistados, también se proponen recomendaciones. Luego, estos resultados y recomendaciones fueron validados con un representante del ente rector de la PNMGP, es decir, la Secretaría de Gestión Pública. Esto último permitió obtener recomendaciones viables. Finalmente, a partir de lo obtenido, se enuncian los resultados y recomendaciones de la investigación.

A modo de resumen, de acuerdo a los resultados de investigación y como se observa en la Figura 4, la validación con los expertos supone la reducción o eliminación del factor de desarrollo de cadenas de valor interinstitucionales, y la adición de los factores de orientación al ciudadano, y, por último, la normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación. Teniendo en cuenta lo confirmado a través de la ronda de entidades con el tercer objetivo específico de la presente investigación, se explora en una muestra de entidades públicas del poder ejecutivo del Estado peruano los factores críticos que limitan la implementación de la gestión por procesos. Para ello fue escogida una muestra de cuatro ministerios: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y Ministerio de Salud (MINSA). Finalmente, por medio de una dinámica de ordenamiento de la

medida en que influyen y un ordenamiento de los factores (*Top of mind*) se establece la lista de factores críticos la tercera columna de la figura en mención.

Figura 4: Proceso de validación e identificación de los factores críticos para la implementación de la gestión por procesos en entidades públicas



3. Selección muestral

La muestra es un subconjunto de elementos que son un reflejo fiel del conjunto de la población las cuales se dividen en dos ramas: muestras probabilísticas y no probabilísticas. En la primera, todos los elementos de la población tienen la misma probabilidad de ser escogidos por lo que se hace una selección aleatoria o mecánica de las unidades a analizar; mientras que, en la segunda, la elección no depende de la probabilidad sino de las características de la investigación o del proceso de toma de decisiones del investigador (Hernández et al., 2010; Martínez-Salgado, 2012). En un estudio cualitativo o no probabilístico, se pueden utilizar como unidades de observación a una unidad, cantidades pequeñas e incluso un número elevado de participantes (como los pobladores de cierta localidad), pero cada unidad o conjunto de unidades es conscientemente seleccionada ya que la intención no es hacer una medición, sino comprender fenómenos y procesos sociales en toda su complejidad, y es así como los participantes se vuelven fundamentales por el lugar que ocupan dentro del contexto social, cultural e histórico del que forman parte (Martínez-Salgado, 2012).

El muestreo probabilístico tiene cuatro variantes: simple aleatorio, sistemático, estratificado y por conglomerado; mientras que, el muestreo no probabilístico, tiene múltiples opciones: por cuotas, heterogéneo, homogéneo, casos extremos, por bola de nieve, por conveniencia, entre otros (Pasco et al., 2015; Martínez-Salgado, 2012).

En esta investigación se utiliza una muestra no probabilística, en la que la lógica que guía este tipo de muestreo recae en que no hay un criterio en específico respecto al tamaño de muestra, sino que lo importante es que los casos elegidos proporcionen la mayor cantidad de información relevante para desarrollar la investigación (Martínez-Crespo & Salamanca, 2007). Dentro de esta, además, se toma al muestreo homogéneo, en el que la selección de una muestra se hace en base a unidades de observación que sean similares (Pasco et al., 2015), al muestreo por bola de nieve, también conocido como muestras en cadena o por redes ya que se contacta a los sujetos por medio de referencias o contactos que fueron proporcionados por los sujetos previamente investigados (Pasco et al., 2015; Martínez-Crespo et al., 2007; Martínez-Salgado, 2012; Hernández et al., 2010), y al muestreo por conveniencia, en el que la selección depende básicamente de la facilidad que tienen los investigadores para acceder a los casos de estudio (Martínez-Salgado, 2012; Hernández et al., 2014).

Por el lado de la muestra de entidades, para llegar a estas se entrevista a funcionarios que forman parte de la unidad encargada del sistema de modernización de la gestión pública en cuatro ministerios, los cuales son el MIMP, MIDIS, MVCS y MINSA. De estos, fueron entrevistados representantes de las Oficinas de Modernización o similares que desde su perspectiva explicaron la presencia o ausencia de los factores y su influencia en el proceso de implementación de la gestión por procesos. Como ya fue mencionado, los ministerios fueron seleccionados siguiendo los siguientes criterios:

- Poseer competencias compartidas con diferentes niveles de gobierno ya que la gestión por procesos puede aportar a la mejora de la provisión de bienes y servicios que generen valor público, sobre todo en este tipo de entidades en donde se requiere que estén claros los roles y responsabilidades para lograr este fin.
- En el caso del MIDIS y MIMP, estas unidades de observación fueron sugeridas por los expertos debido a que consideraron que las entidades, al ser nuevas, tienen un mayor avance en la implementación.

Sin embargo, como será revelado en los capítulos de análisis, esta mirada transversal o de cadena de provisión de servicios a lo largo de diversas entidades en diferentes niveles de gobierno se encuentra limitada por factores de cultura organizacional y de la inexistencia de cadenas de valor interinstitucionales que como será demostrado limitan el cumplimiento de la

premisa. Es por ello que el planteamiento metodológico de la selección de muestra que se realizó resulta por sí mismo en un hallazgo que será expuesto en el tercer y cuarto capítulo, así como en las conclusiones de la presente investigación.

4. Técnicas de recolección de información

Existen distintas técnicas para recolectar información siendo la encuesta, la entrevista individual en profundidad, el *focus group* y la observación las cuatro más utilizadas en investigación de gestión (Pasco et al., 2015). En esta investigación se utiliza una encuesta y una entrevista individual en profundidad en la que se desarrolla una entrevista semiestructurada.

En el caso de la encuesta, esta técnica puede incluir tanto preguntas abiertas como preguntas con respuestas cerradas, es decir, que le proporciona al encuestado un número limitado de alternativas de respuesta para que señale cuáles se aproximan de mejor manera a su respuesta; también puede incluir escalas de medición de actitudes (como las escalas tipo Likert) y el instrumento que utiliza esta técnica es el cuestionario (Pasco et al., 2015).

En el caso de la entrevista, esta técnica es una conversación extensa entre entrevistador y entrevistado para recolectar información detallada; además, suele utilizar como instrumento a la guía de entrevista en la que se plasman una serie de preguntas, pero como principales deben ser las preguntas abiertas que son aquellas que permiten al entrevistado expresar su punto de vista con total libertad. Y, hay tres variantes de entrevista que son la estructurada (grupo definido de preguntas que siguen un mismo orden y enunciación), semiestructurada (la secuencia y formulación de las preguntas se hacen de manera flexible) y no estructurada (solo se predefine el tema, pero para el resto de la conversación hay una total libertad y espontaneidad) (Pasco et al., 2015).

En el caso de esta investigación, en la muestra de expertos, se ha hecho uso de un cuestionario para poner en conocimiento los factores y sus elementos y recoger las primeras opiniones (Sí, No o factores o elementos adicionales) acerca de la lista de factores encontrados en la bibliografía y luego se llevó a cabo una entrevista para entrar en profundidad sobre sus respuestas. Pero en el caso de la muestra de entidades, solo se aplicó la entrevista. De esta forma, se plantea un recojo de información, tanto de los expertos (ver Anexo G) como de los funcionarios de las entidades (ver Anexo H), de una forma más ágil y rápida; además de que en la entrevista estos pueden expresarse libremente a través de preguntas abiertas. Cabe destacar que la entrevista es semiestructurada por lo mismo que, en una sola enunciación, se podrían detectar distintos factores limitantes por lo que se necesita cierta flexibilidad, pero sin dejar de lado el contestar las preguntas predefinidas en la guía de entrevista.

La guía de entrevista a funcionarios de las entidades tiene como insumo la validación y adición/eliminación de factores y elementos críticos brindados por los expertos. Esta última además posee dos dinámicas, una de priorización de los factores (*Top of mind*) que a modo de resumen consiste en organizar los factores presentados según el orden de importancia que los funcionarios les dan; y otra consiste en una escala de Likert en la cual se pregunta acerca del nivel de influencia del factor en la implementación de la gestión por procesos en la entidad. El momento en que ocurren las dinámicas es al final de la entrevista ya que así los entrevistados pueden concluir en sus ideas. Esta priorización además permite brindar un peso o importancia a cada uno de los factores para saber con ello cuáles son los más críticos.



CAPÍTULO 3. VALIDACIÓN DE FACTORES POR EXPERTOS

Este capítulo tiene por objetivo presentar los resultados del proceso de validación de factores para la implementación de la gestión por procesos en entidades públicas, específicamente de los ministerios, a la luz de la información recolectada a través de entrevistas a expertos. Este recojo de información forma parte del paso cinco de “Aplicación de cuestionario y entrevista a expertos” de la Fase 2: Expertos que fue presentada en el capítulo metodológico.

Las entrevistas tuvieron por objetivo presentar a los expertos una lista de factores sintetizados a partir de la revisión bibliográfica y someterlos, en primer lugar, a una validación objetiva a través de un cuestionario, y luego a una discusión a través de una entrevista a profundidad. De ese modo, este capítulo se estructura a partir de los factores identificados en la teoría, e incorporando también, aquellos factores que surgieron a raíz de las entrevistas. En la tabla 8, se muestran los cinco factores propuestos para la validación, así mismo, se incluye en esta tabla los elementos que permitieron explicar a los expertos su alcance.

Tabla 8: Lista de cinco factores según la teoría y elementos para su desarrollo

Factores	Elementos
1. Gestión del cambio cultural	Actitud positiva hacia la adopción del enfoque
	Implicación de todos los miembros de la organización
	Involucramiento y liderazgo de la Alta Dirección
	Liderazgos horizontales, abiertos, participativos y cooperativos
	Alineamiento estratégico de la organización (establecimiento de objetivos principales)
	Creación de conciencia de los procesos dentro de la organización
	Descentralización en la toma de decisiones
2. Transformación de la estructura organizacional	Transformación de la estructura organizacional (responsabilidad y autoridad, sistema formal de comunicación, división del trabajo y coordinación, control de actividades)
	Definición de responsables para el monitoreo y corrección de desvíos
	El paso de una estructura funcional a una bajo el enfoque por procesos
3. Desarrollo de cadenas de valor interinstitucionales	La creación de indicadores de eficiencia y eficacia para medir la creación de valor
	Generación de resultados claros y rápidos

Tabla 8: Lista de cinco factores según la teoría y elementos para su desarrollo (continuación)

Factores	Elementos
3. Desarrollo de cadenas de valor interinstitucionales (continuación)	Cada entidad pública y miembros al interior tienen clara la cadena de producción de los servicios
	Existencia de interoperabilidad
	Estrategia comunicacional (externa e interna)
4. Integración de la tecnología	Coordinación entre las áreas de negocio y las tecnologías
	Uso de sistemas de información en la implementación
	Inversión en tecnología
5. Servicio civil con capacidades	Capacitación del personal o de actores claves en la implementación de gestión por procesos
	Desarrollo de habilidades blandas como el trabajo en equipo, la autogestión, etc.
	Servicio civil meritocrático que asegure la permanencia del personal y reduzca la rotación
	Conocimientos adecuados de la Norma Técnica de Implementación de la Gestión por Procesos
	Compromiso institucional con el crecimiento y mejora organizacional

En este capítulo se analiza la información recolectada y para ello se ha tenido como principal insumo las matrices de procesamiento de entrevistas a expertos presentada en el Anexo I. En estas matrices han sido sistematizados los resultados del cuestionario (columna “Sí/No/Adicional”) y han sido organizados todos los comentarios emitidos por los expertos a nivel de factores y elementos. Como se evidencia en dicha matriz, la información corresponde a cuatro expertos, cuyos nombres han sido codificados⁴ (en adelante serán llamados Experto 1, 2, 3 y 4), sumado a ello, en el Anexo J se encuentran los resúmenes de perfiles de los mismos.

Para introducir cada uno de los factores, es preciso iniciar con una reflexión sobre la importancia del enfoque de la gestión por procesos en las entidades, este es el de que en cada etapa de la cadena de provisión de bienes y servicios se agregue valor y ello conduzca a resultados e impactos positivos para el ciudadano. Sin embargo, en el apartado teórico se encontró que muchas de las organizaciones que deciden adoptar este enfoque lo hacen de manera superficial pues priorizan la elaboración de dibujos, mapas y diagramas; no consideran un cambio

⁴ En el Anexo K se encuentran el modelo de consentimiento informado que fue firmado por los expertos para autorizar el uso de la información brindada.

organizacional el cual debe ser gestionado más allá del registro de los procesos (López, 2008). Esta es una percepción que ha sido confirmada por los expertos y que tienen detrás la existencia de factores que limitan el avance de la implementación, todo ello enmarcado en la falta de entendimiento del fin que persigue este enfoque de gestión.

1. Factor de gestión del cambio cultural

Este factor ha sido validado por todos los expertos, en concordancia con la definición de Ascarza (2015), que establece que el cambio cultural es el conjunto de valores, percepciones, actitudes y otros aspectos naturalizados que pueden producir que cualquier herramienta de gestión sea empleada o no; así mismo, hace énfasis en la actitud positiva hacia el aprendizaje, así como un predominio de la motivación intrínseca de los funcionarios públicos de servir a la ciudadanía. Se ha reconocido, como menciona el Experto 2, que la implementación de la gestión por procesos en el sector público antes bien ha sido tomada como una obligación a partir de aplicación de la norma y sus instrumentos sugeridos, en ese sentido, es tomado como un fin en lugar de ser considerado como un medio para lograr la mejora en la producción de bienes y servicios. Este aspecto es relevante pues si no hay un verdadero entendimiento de la adopción de la gestión por procesos, esto puede generar que su adopción sea inviable, pues además, existen actitudes como la aversión al cambio, que no generan conformismos sobre la situación actual e inflexibilidad respecto a los cambios estructurales que podrían ocasionar este tipo de enfoques, según lo señalado por los Expertos 1, 3 y 4. Sobre la actitud de los funcionarios para la adopción de este enfoque, se ha mencionado que existen diferencias entre los ministerios, pues los expertos se han referido a que en entidades más antiguas, como el Ministerio de Salud (MINSA), pueden haber actitudes más adversas al cambio dado que las “reglas de juego” enmarcadas en los distintos regímenes laborales, no están claras. Mientras que hay instituciones consideradas como nacidas en la modernidad, y para las cuales es más sencillo la adopción del enfoque, este es el caso del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), en donde incluso se reconoce la existencia de equipos que desarrollan iniciativas de innovación constantemente.

Otros elementos discutidos para este factor han sido la implicación de todos los miembros de la organización y el involucramiento y liderazgo de la Alta Dirección. Sobre este último, el Experto 2 ha mencionado que deberían de considerarse también a los mandos medios además de la Alta Dirección pues tienen la capacidad de transferir el control y permitir que los equipos técnicos puedan ejecutar las labores de implementación. Si bien es cierto, se ha reconocido que todos los miembros de la organización se involucren, sobre todo porque cada funcionario debe tener claras sus labores y metas o aquello que debe entregar (*outputs*), es necesaria también la conducción por parte de un equipo preparado. Por tanto, además de los liderazgos formales legitimados por las normas de la entidad, existen los liderazgos informales legitimados por las

áreas, que de acuerdo a lo mencionado por el Experto 4, en el caso de no negociarse con estos, incluso los acuerdos y mandatos de la Alta Dirección podrían verse como ilegítimos.

Finalmente, un elemento que permite desarrollar el factor es la sensibilización sobre la implementación del enfoque como resultado del ajuste de elemento de creación de conciencia de los procesos dentro de la organización. Por su parte, el Experto 2 ha mencionado que es imprescindible que los miembros de la organización tengan claridad de dos conceptos: por un lado, que los procesos deben ser entendidos como transversales, y por el otro lado, es una herramienta que sirve para entender a la entidad y a partir de ello identificar propuestas de mejora. Así mismo, el Experto 3 ha mencionado que en lugar de entenderse los procesos como la secuencia organizada de actividades la cuales interactúan entre sí y que requieren de inputs para la generación de outputs, existe un arraigamiento a los procedimientos.

En suma, si lo contrastamos con la teoría, tenemos que efectivamente hay actitudes, como la aversión al cambio, que no permiten la implementación de la gestión por procesos. Además, la cultura existente (en la que se sigue pensando y obrando en base a funciones y viendo los organigramas), hace que se tenga que esperar mandatos obligatorios para que se puedan implementar ciertos instrumentos (pero esto es solo por cumplir dicha norma, no porque estén pensando que contribuye a la gestión por procesos y que, este último, es bueno). Y también, es necesario que haya tanto un involucramiento de la Alta Dirección, como de mandos medios y de aquellos líderes informales para la adopción del enfoque. De esta forma, se podrán desarrollar y promocionar iniciativas en la que se le dé mayor importancia al equipo encargado de implementar la gestión por procesos (empoderamiento) así como dotar al resto de los miembros de la entidad de los conocimientos necesarios para entender este enfoque de la gestión y todos los conceptos que implica.

2. Factor de transformación de la estructura organizacional

Este factor ha sido validado y se explica por dos elementos: el paso de una estructura funcional a una bajo el enfoque por procesos y la definición de responsabilidades en el marco del proceso. Cabe recordar que Ascarza (2015) establece que el factor de la transformación de la estructura organizacional es importante para la implementación de la gestión por procesos, en la medida que se tenga la capacidad para la superación de las limitaciones de una estructura organizacional jerárquica-funcional para pasar a gestionar de manera cohesionada y orientada a resultados.

Por un lado, el elemento del paso de una estructura funcional a una bajo el enfoque de gestión por procesos ha sido reconocido como fundamental, ya que de acuerdo al Experto 2

permite simplificar a la entidad (que puede suponer la eliminación de unidades orgánicas) o volverla más horizontal y se opone a la idea más arraigada que es la de una estructura funcional, orgánica y jerárquica que es representada por un organigrama o un esquema de “cajitas”. El Experto 3 suma el argumento de que el sector público tiene una tradición de estructura funcional, evidenciada en la prominencia de un Reglamento de Organización y Funciones (ROF)⁵ en la entidad. En ese sentido, la unidad común de gestión es la función, por ello es difícil asimilar que una unidad de gestión sea el proceso. Sobre la forma de organización actual, el Experto 1 de manera crítica menciona que la organización funcional resulta caduca y que incluso en los ROF pueden ser encontradas funciones duplicadas. De manera más conciliadora y sin confrontar ambos tipos de estructura, el Experto 3 menciona que la estructura funcional y de procesos pueden convivir en la entidad.

Así mismo, la definición de las responsabilidades en el marco del proceso, para el Experto 1 supone un ejercicio el evaluar el número de niveles de mando en una entidad pues una forma de organización con un excesivo número de estos solo genera que los gerentes públicos y mandos inferiores dediquen mucho tiempo a la transferencia de documentación. En ese sentido, las responsabilidades bien definidas a través del mapeo y diseño de los procesos permitirían hacer más sostenible la implementación del enfoque.

De esta forma podemos concluir de este factor que los funcionarios pertenecientes a las entidades del Estado peruano se ciñen a sus organigramas, es decir, a lo funcional. Esto sucede porque lo primero en lo que se basan es en el ROF (Reglamento de Organización y Funciones) y luego desarrollan los procesos, lo cual tiene como consecuencia que este proceso termine siendo una "nueva cajita" de los organigramas. Así, en la práctica, se detectan tareas repetitivas, no hay una coordinación y la burocracia existente no permite transformar esto generando, a su vez, que haya tantos niveles de mandos en el que se vuelve una suerte de paso de documentación entre funcionarios cuando estas tareas pueden ser simplificadas y ser llevadas a cabo por una sola persona. Y, como se mencionó en el anterior factor, tiene que ver con una aversión al cambio en la que, el Estado, tiende a lo "estático", a lo orgánico y le "teme" a lo no orgánico (lo que no está en los organigramas). Por lo que, contrastando con la teoría, tanto las entidades como el ente rector no han logrado que las instituciones funcionen como un sistema integrado y holístico.

⁵ De acuerdo a los Lineamientos de Organización del Estado, Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, es el documento técnico normativo de gestión organizacional que formaliza la estructura orgánica de una entidad, este contiene las competencias y funciones generales y específicas de sus unidades de organización, así como sus relaciones de dependencia.

3. Factor de desarrollo de cadenas de valor interinstitucionales

De acuerdo a la definición tomada de Ascarza (2015), las cadenas de valor hacen visibles los canales de producción de bienes y servicios en cada una de las entidades; así, cada unidad orgánica se ve vinculada para llegar a los resultados contenidos en los marcos lógicos y estratégicos. Sin embargo, los especialistas no validaron dicho factor debido a que consideran que no existe un acuerdo sobre el alcance de la cadena de valor como concepto fundamental para la gestión por procesos; así mismo, posicionan el desarrollo de las cadenas de valor como un concepto que está extendido por otras herramientas empleadas en el sector como los Presupuestos por Resultados (PpRs)⁶.

Por un lado, los Expertos 1, 2 y 3 si bien han coincidido en que la cadena de valor debe ser institucional y más no interinstitucional como plantea la teoría, no han reconocido que este concepto sea extendido en las entidades e incluso que se puede prescindir de esta. Un primer argumento ha sido que no todas las entidades se encuentran en la capacidad de establecer misiones orientadas hacia el ciudadano en la lógica de cadena de valor; por otro lado, el Experto 2 en su experiencia ha notado que este concepto no ha sido extendido a partir de la implementación de la gestión por procesos, sino que lo ha sido a raíz de los PpRs impulsados por el MEF. Si bien podría acercarse a lo establecido en la teoría, dado que este instrumento de presupuesto debería permitir vincular los objetivos deseados con los canales de producción, en las entidades peruanas ha ocurrido que el desarrollo de una cadena de valor adecuada se ha convertido en un incentivo para la obtención de un mayor financiamiento (un fin en lugar de un medio). Por su lado, el Experto 3 ha declarado que, si bien la cadena de valor existe dentro de la entidad, no existe consciencia sobre su existencia o incentivos para verla de ese modo, es decir, no ven a la cadena de valor como aquella herramienta que permita la vinculación entre las unidades orgánicas para lograr resultados, de tal manera que su existencia no hace mayor diferencia.

Por otro lado, la Experta 4 argumenta que se trataría de una cadena de valor intersectorial pues las relaciones interinstitucionales son claves, dada las materias en que se involucran varios sectores. Se ha dado como ejemplo de ello, al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, entidades que poseen servicios que impactan en la población de mujeres vulnerables; a partir de ello, se reconoce que las cadenas de valor deberían ser intersectoriales y en este caso, integrar los servicios de los que se hacen cargo los ministerios

⁶ De acuerdo al Portal del MEF, “el PpR es una estrategia de gestión pública que permite vincular la asignación de recursos presupuestales a bienes y servicios (productos) y a resultados a favor de la población, con la característica de permitir que estos puedan ser medibles. Para lograrlo es necesario un compromiso de las entidades públicas, definir responsables, generar información, y rendir cuentas”.

y antes bien no deberían generar flujos alternos. Sumado a ello está la importancia del reconocimiento de actores del sector, de allí que no se reconozca como cadena de valor interinstitucional pero sí a una cadena que involucre a actores de distintos sectores. Adicionalmente, por este hecho, la experta enfatiza además en la necesidad de poseer una estrategia de comunicaciones tanto interna como externa.

Como conclusión, a partir de lo dicho por los expertos, el análisis de nuestra investigación se estaría centrando en la entidad (ministerio) debido a que no se evidencia que haya una mirada de procesos transversales con otras entidades o niveles de gobierno con los que comparten responsabilidades para la entrega de servicios, lo cual fue el criterio para seleccionar a estas entidades, es decir, las entidades solo se ven así mismas y no ven la interrelación de su accionar con otras entidades y si ya es difícil implementar en la entidad es un reto mayor para el Estado lograr que se tenga esta mirada transversal. Las cadenas de valor desarrolladas son, en primer lugar, desarrolladas tomando en cuenta solo la entidad, es decir, no es interinstitucional o intersectorial (como mencionaron algunos de ellos) y, en segundo lugar, las realizan solo con fines presupuestales (asignación de presupuesto en los PpRs). De esta forma, si lo comparamos con la teoría, tenemos que en la realidad no hay una consciencia sobre lo que es una cadena de valor o cómo esta es parte de los procesos, solo es realizada por un tema de obligatoriedad por lo que no aporta ni limita la implementación de la gestión por procesos e incluso los expertos mencionan que el termino de cadena de valor es mayormente impulsado por el Ministerio de Economía y Finanzas y los servidores públicos no conscientes de ello.

4. Factor de integración de la tecnología

La teoría reconoce que hoy en día la tecnología permite una ejecución integrada y más eficiente de la gestión por procesos en el sentido de facilitar el modelamiento, simulación, ejecución y monitoreo de los procesos (Rodríguez & Alpuin, 2014). Este aspecto ha sido validado por tres de los expertos.

Los Expertos 1, 2 y 3 reconocen que, pese a que el Estado comparte e invierte poco en tecnología, esta es fundamental tanto para el ordenamiento como para la automatización de los procesos en las entidades. El uso de tecnología ha permitido al Estado simplificar procedimientos administrativos que forman parte de procesos para la atención al ciudadano (caso de las licencias digitales del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones); así mismo, han permitido responder con oportunidad y rapidez a sus necesidades. De manera contraria, el Experto 2 mencionó que la Secretaría de Gobierno Digital, como ente rector de los procesos de innovación tecnológica y de transformación digital del Estado, ha desvinculado el desarrollo de las tecnologías de tener o no mapeada la gestión por procesos.

Un elemento importante que ha sido expuesto por el Experto 3 sobre el uso de las tecnologías ha sido que las entidades usualmente caen en el error de automatizar los procesos sin antes haberlos ordenados. Esto último debido a la poca flexibilidad a poder mover las “cajitas” o unidades organizacionales, las cuales se expusieron en el factor de la transformación de la estructura organizacional. Como evidencia de este punto se tiene que las entidades inician precipitadamente la implementación de *softwares* dentro de las entidades, sin embargo, no someten a toda la entidad a un ordenamiento que a la vez genere conciencia sobre el papel de cada unidad orgánica en un flujo de producción de servicios o de información más eficiente.

De esta forma, se concluye que la tecnología es un gran apoyo para sistemas de gestión de datos o sistemas de información, pero la inversión de esta ha sido con fines de automatizar procesos antes de ordenarlos. De esta forma, se puede considerar que la inversión en tecnología no es pensando en mejorar la implementación de la gestión por procesos, sino que es usada como herramienta para facilitar ciertas actividades. Además, las entidades no comparten sus tecnologías con el resto (como *softwares*) y la inversión en esta es a mediano-largo plazo por lo que, esto último, es un incentivo para que las entidades no inviertan en ella por lo mismo que no obtendrán resultados inmediatos. Pero, contrastando con la teoría, los expertos coinciden en la necesidad de ésta para soportar procesos.

5. Factor de servicio civil con capacidades

El factor de servicio civil con capacidades también ha sido validado por cada uno de los Expertos. A nivel teórico, se ha visto que la implementación de la gestión por procesos hace necesaria el desarrollo de habilidades para el trabajo en equipo, la autogestión y la implementación del cambio del mismo modo que los conocimientos del enfoque de gestión en mención (Ascarza, 2015). Alineado a ello se ha validado el factor por la necesidad de que la entidad tiene que capacitar al personal en nociones técnicas, a la vez que capacite actores claves en la implementación de gestión por procesos tal como los dueños de los procesos en las entidades (funcionarios no relacionados a las unidades encargadas de la implementación).

Por otro lado, al igual que en la teoría, se ha confirmado la importancia del desarrollo de habilidades blandas como el trabajo en equipo, la autogestión y otros; así mismo, relacionada al factor de gestión del cambio cultural, la Experta 4 ha visto como habilidades blandas necesarias a la capacidad de comunicación para la negociación y el manejo de los conflictos; así como para la convicción sobre la implementación. Por su lado, el Experto 2 ha reconocido que la negociación cobra aún mayor importancia ante actitudes de funcionarios en la entidad que declaran saber más que los equipos técnicos o incluso aquellos que ven la implementación como una fiscalización.

En suma, así como lo menciona la teoría, hay una necesidad de que el personal técnico encargado de la implementación de la gestión por procesos esté capacitado en conocimientos técnicos, conocimientos sobre la normativa y en habilidades blandas. Sobre este último, las habilidades más resaltantes que deberían tener desarrolladas son el trabajo en equipo y negociación ya que hay experiencias en las que hubo situaciones tensas con los funcionarios porque creyeron que, el equipo técnico, estaba realizando una fiscalización o, los funcionarios, tenían una actitud de saber más que ellos. Y, también hay una necesidad de reducción de la alta rotación.

6. Factores emergentes a raíz de la validación de los factores

La entrevista a profundidad con los expertos permitió conocer aspectos que ellos mismos colocaron al nivel de factores y que son adicionales a los vistos en la teoría, estos son:

- a. Orientación al ciudadano
- b. Normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación
- c. Integración con el planeamiento operativo o el presupuesto (PpR)
- d. Voluntad política para la implementación del enfoque

Tras la argumentación de la criticidad de los factores, aquellos que fueron validados son la orientación al ciudadano y la normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación. Cabe recordar que acorde al diseño metodológico de la presente investigación de enfoque exploratorio, las herramientas de recolección de información como las entrevistas a expertos permiten acceder a información nueva no mencionada anteriormente en la teoría.

Dentro de los factores emergentes validados por los expertos se tiene a la **orientación al ciudadano** o al cliente de las entidades. Por su parte, el Experto 1 ha argumentado que los procesos normalmente no están orientados a la satisfacción del ciudadano y antes bien se articulan y piensan hacia el interior de la organización; de ese modo se hace común ver a la gestión por procesos como un medio para la solución de los problemas al interior de la entidad. Como menciona el Experto 2, esta carencia en el entendimiento del enfoque de gestión por procesos ha ocasionado que las entidades lo vean como un fin en sí mismo, de modo tal que las entidades se han concentrado en la elaboración de instrumentos de gestión requeridos (MAPROS, fichas, etc.); en lugar de la toma de consciencia sobre los canales de producción de bienes y servicios que conlleven a generación del valor público.

Y, como último factor emergente validado se tiene la **normativa flexible y soporte del ente rector que viabiliza el avance de la implementación**, dado que este es un factor que puede

garantizar la continuidad y comunicación efectiva del propósito de la implementación. Se ha reconocido como debilidad el hecho de que la Norma Técnica para la Implementación de la Gestión por Procesos no pueda estar adaptada al tamaño y naturaleza de las entidades y ante ello, se propone un testeo de la norma. De acuerdo a lo mencionado por el Experto 3, una debilidad que impacta en la implementación es que la norma tiene como marco las normas internacionales, las cuales establecen que la gestión por procesos se debe implementar a toda la organización; sobre ello, el experto reconoce la necesidad de reformulación o flexibilidad de la norma para priorizar alguno de los servicios al interior de la entidad en lugar de abordarlo de manera integral. Este factor es fundamental para aquellas entidades que no poseen la capacidad de realizar un abarcamiento de maneta integral, pero que podrían trazar una ruta de servicios priorizados.

Por su parte, al mismo nivel que los factores ya descritos, el Experto 1 sugirió la integración con el planeamiento operativo o el presupuesto (PpRs) argumentando que las entidades destinan poco presupuesto institucional y acciones para la implementación del enfoque con procesos; sin embargo, la integración del enfoque con los PpRs fue desestimado junto al factor de cadenas de valor interinstitucionales debido a que, como se ha mencionado anteriormente, las cadenas de valor no son tomadas como parte de la gestión por procesos, sino como un requerimiento de los PpRs para la consecución de presupuesto para la entidad; además de no ser entendidas como tal. Y, como un factor adicional, la Experta 4 sugirió la voluntad política para la implementación del enfoque; sin embargo, la argumentación sería similar a la encontrada en el factor de gestión del cambio cultural, específicamente cuando los expertos argumentaron el elemento de involucramiento y liderazgo de la Alta Dirección y de mandos medios.

De esta forma, se agregan a la lista de factores dos factores que son la orientación al ciudadano y normativa flexible y soporte del ente rector que viabiliza el avance de la implementación. En el primer caso porque la gestión por procesos se ha vuelto algo que se debe de hacer obligatoriamente en las entidades del Estado, mas no se lleva a cabo para lo que deberían hacer que es generar productos o servicios para la generar valor público. Y, en el segundo caso, porque el ente rector que vela por la gestión por procesos como pilar de la PNMGP, la Secretaría de Gestión Pública (SGP) no tiene la capacidad desconcentrada para brindar el soporte necesario. Este es un factor que puede garantizar la continuidad y comunicación efectiva; además, la normativa menciona que la implementación debe ser integral cuando, uno de los expertos, menciona que esta debe de hacerse de poco a poco, es decir, priorizando cierto servicio o proceso.

Para recapitular, se partió de una lista inicial de factores encontrados en la teoría, los cuales fueron sometidos a la validación de expertos en gestión por procesos en el sector público.

Es por ello que la lista de factores iniciales, a partir de las observaciones y sugerencias de los expertos fueron sometidos a cambios nombramiento, eliminación y organización de factores y elementos. De ese modo se en la Tabla 9 se presentan la lista de factores resulta de la fase de expertos y que han sido discutidos en el presente capítulo. Finalmente, en siguiente capítulo se comprobará su criticidad indagando sobre ellos en un grupo de ministerios del Estado peruano.

Tabla 9: Resumen de validación, nombramiento y organización de factores y elementos por las investigadoras de la presente tesis

Factores	Elementos	Validación, nombramiento y organización de factor/elemento por las investigadoras
1. Gestión del cambio cultural	Actitud positiva hacia la adopción del enfoque	Actitud positiva hacia la adopción del enfoque
	Implicación de todos los miembros de la organización	Implicación de todos los miembros de la organización
	Involucramiento y liderazgo de la Alta Dirección Observaciones - Se sugiere incluir el involucramiento de mandos medios (EXP-002)	Involucramiento y liderazgos de la Alta Dirección y de mandos medios
	Liderazgos horizontales, abiertos, participativos y cooperativos Observación - Se podría incluir "Reconocimiento de actores que ejercen un liderazgo informal o legitimados por las áreas"	Liderazgos formales e informales alineados a la implementación
	Alineamiento estratégico de la organización (establecimiento de objetivos principales)	No se incluye.
	Creación de conciencia de los procesos dentro de la organización	Sensibilización sobre la implementación del enfoque
	Descentralización en la toma de decisiones Observación: - Se sugiere llamar al elemento "Poder de la discrecionalidad" (EXP-003)	No se incluye.
2. Transformación de la estructura organizacional	Transformación de la estructura organizacional (responsabilidad y autoridad, sistema formal de comunicación, división del trabajo y coordinación, control de actividades)	El paso de una estructura funcional a una bajo el enfoque por procesos

Tabla 9: Resumen de validación, nombramiento y organización de factores y elementos por las investigadoras de la presente tesis (continuación)

Factores	Elementos	Validación, nombramiento y organización de factor/elemento por las investigadoras
2. Transformación de la estructura organizacional (continuación)	Definición de responsables para el monitoreo y corrección de desvíos	Definición de responsabilidades en el marco del proceso
	El paso de una estructura funcional a una bajo el enfoque por procesos	Este elemento se traslada al primer elemento ya que los expertos refieren a este como la transformación organizacional
3. Desarrollo de cadenas de valor interinstitucionales Observaciones - El factor debería llamarse "Cadena de valor institucional" (EXP-001 y EXP-003) - El factor debería llamarse "Cadena de valor intersectorial" (EXP-004).	La creación de indicadores de eficiencia y eficacia para medir la creación de valor Generación de resultados claros y rápidos Cada entidad pública y miembros al interior tienen clara la cadena de producción de los servicios Existencia de interoperatividad Estrategia comunicacional (externa e interna)	No se incluye.
4. Integración de la tecnología	Coordinación entre las áreas de negocio y las tecnologías	No se incluye
	Uso de sistemas de información en la implementación	Uso de sistemas de información en la implementación para el ordenamiento y automatización de los procesos
	Inversión en tecnología	Inversión en tecnología
5. Servicio civil con capacidades	Capacitación del personal o de actores claves en la implementación de gestión por procesos	Capacitación del personal o de actores claves en la implementación de gestión por procesos
	Desarrollo de habilidades blandas como el trabajo en equipo, la autogestión, etc.	Desarrollo de habilidades blandas como el trabajo en equipo, la autogestión, etc.
	Servicio civil meritocrático que asegure la permanencia del personal y reduzca la rotación	Servicio civil meritocrático que asegure la permanencia del personal y reduzca la rotación
	Conocimientos adecuados de la Norma Técnica de Implementación de la Gestión por Procesos	No se incluye. Puede abordarse en elemento de "Capacitación del personal o de actores claves en la implementación de gestión por procesos"

Tabla 9: Resumen de validación, nombramiento y organización de factores y elementos por las investigadoras de la presente tesis (continuación)

Factores	Elementos	Validación, nombramiento y organización de factor/elemento por las investigadoras
5. Servicio civil con capacidades (continuación)	Compromiso institucional con el crecimiento y mejora organizacional	No se incluye. Puede abordarse en elemento de "Desarrollo de habilidades blandas como el trabajo en equipo, la autogestión, etc."
- Orientación al ciudadano (cliente) (EXP-001) - Gestión por procesos como fin y no como medio (EXP-002)		Orientación al ciudadano
Integración con el planeamiento operativo o el presupuesto (PpR)		No se incluye. En otros factores los expertos han considerado que los PpRs y la gestión por procesos en las entidades son situaciones aisladas.
Voluntad política para la implementación del enfoque		No se incluye. Similar el elemento de "Involucramiento y liderazgos de la Alta Dirección y de mandos medios" en el factor de "Cambio de cultura organizacional"
Normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación		Normativa flexible que viabilice el avance de la implementación

CAPÍTULO 4. FACTORES CRÍTICOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN POR PROCESOS IDENTIFICADOS EN ENTIDADES PÚBLICAS

Este capítulo tiene por objetivo presentar los resultados de la confirmación de un conjunto de factores-que afectan la implementación de la gestión por procesos en ministerios del Estado peruano, así como indicar en qué medida estos afectan la implementación en dichas entidades. Este recojo de información forma parte del paso diez llamado “Entrevista con personajes” de la Fase 3: Recojo de información en entidades, la cual fue presentada en el capítulo metodológico, para las cuales previamente se ha realizado la selección de entidades y la identificación de los funcionarios a entrevistar.

Como se mencionó anteriormente, la selección de entidades se hizo en base a que estas comparten competencias con diferentes niveles de gobierno (como la provisión de bienes y servicios), sin embargo, en la Fase 2 (Validación con expertos) se descubrió que no hay una mirada transversal en dicha provisión sobre todo al momento que no validaron el factor de desarrollo de cadenas de valor interinstitucionales, lo cual se ve reafirmado con las entrevistas realizadas en los ministerios. La primera razón es que, según la teoría, las cadenas de valor permiten que los canales de producción de bienes y servicios de las entidades sean más claros y que haya un vínculo entre las unidades orgánicas para llegar a los resultados, pero esto no se cumpliría e incluso, según los testimonios de los expertos, no hay una consciencia sobre lo que es una cadena de valor debido a que solo es utilizada para la asignación presupuestal (obligatoriedad). Y, una segunda razón, es que los funcionarios solo se enfocan en sus responsabilidades funcionales, es decir, solo buscan cumplir lo indicado en documentos como el ROF. Es por esto que, en esta fase, los distintos funcionarios de las entidades expresaron sus testimonios desde una mirada que contempla solo a la institución sin tomar en consideración este aspecto transversal que hace aún más compleja la prestación de servicios que reciben los ciudadanos.

La información recogida se centra en los siguientes seis factores los cuales fueron determinados en el capítulo anterior:

- Gestión del cambio cultural
- Transformación de la estructura organizacional
- Integración de la tecnología
- Servicio civil con capacidades
- Orientación al ciudadano

- Normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación

A continuación, se analiza la información recogida a través de las entrevistas a profundidad llevadas a cabo a servidores del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y del Ministerio de Salud (MINSA). Toda la información ha sido sistematizada en el Anexo M, el cual contiene las matrices correspondientes a cada una de las entrevistas a los funcionarios⁷; las cuales han sido organizadas según factores y elementos. En los siguientes párrafos, de forma exploratoria y descriptiva, se analiza cada factor y dentro de ello las experiencias de los ministerios.

Pero, antes de presentar los resultados sobre los factores críticos, vale la pena caracterizar el limitado avance de la implementación de la gestión por procesos en las entidades conforme a lo explicado por los funcionarios.

- MIMP: Cuentan con un mapa de procesos aprobado en el 2018, pero este no presenta los procesos actuales (son del 2016) e incluso no han sido actualizados bajo el marco de la nueva metodología planteada por la Secretaría de Gestión Pública. A nivel entidad, se encuentran actualizando el ROF para, una vez que se encuentre listo, poder desarrollar los procesos y plantear mejoras hacia adelante, pero en el caso de los programas que tienen a su cargo (Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – AURORA y el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF), estos sí presentan un mayor avance debido a que han recibido asistencia para elaborar sus procesos, agregado a que estos desarrollan sus procesos internamente⁸.
- MVCS: También se desarrolló un mapa de procesos (que incluía la representación gráfica de los procesos a nivel 0, es decir, los procesos más grandes). Adicionalmente, se presentó una propuesta de ficha técnica de procesos e indicadores, así como se desarrolló una propuesta de inventario de procesos.
- MINSA: Desde el 2014 se estuvieron desarrollando mapas de procesos que no eran tomados en cuenta ni mucho menos implementados e incluso, desde el 2017 hasta la fecha se estuvo trabajando en su actualización, pero sin éxito. Aunque, en el 2019, se trabajó

⁷ En el Anexo N se encuentran el modelo de consentimiento informado que fue firmado por los funcionarios de los cuatro ministerios para autorizar el uso de la información brindada.

⁸ En el caso del programa AURORA, se ha logrado actualizar su Manual de Operaciones y, en el caso del programa INABIF, estos han desarrollado sus procesos y luego trabajan en su Manual de Organización y Funciones – MOF.

en los procesos de mejora para identificar los procesos críticos, pero esta documentación fue realizada con fines de cumplimiento con la Ley del Servicio Civil.

A nivel comparativo de los ministerios anteriormente descritos, en el MIDIS habría un mayor avance respecto a la implementación, pero según la funcionaria, este se encontraría entre un 45% a 50%, es decir, sigue siendo bajo: en el 2014 aprobaron una herramienta de procesos que era una Guía de Procesos (la cual PCM no la tenía clara como una norma, pero sí habían avanzado en un documento orientador) con la cual empezaron a hacer el mapeo de procesos del ministerio; en años posteriores (2015 y 2016) aprobaron el Mapa de Procesos y el Mapa de Procedimientos (MAPRO); luego, en el 2017, se implementó un sistema de gestión que es el Sistema de Calidad bajo la normativa ISO.

Otra característica a revisar sobre las entidades es si la implementación de la gestión por procesos se ha materializado en una norma interna formal que guíe la implementación, por ejemplo, a través de una directiva de implementación de la gestión por procesos en la entidad. Es así como dentro de las cuatro entidades entrevistadas, solo el MINSA y el MIMP, cuentan con dichas directivas (Directiva Administrativa N° 288-MINSA/2020/OGPPM y la Directiva N° 001-2019-MIMP respectivamente). Mientras que en las otras dos entidades, tenemos que: en el caso del MIDIS, como mencionó la funcionaria, a través de la Resolución Ministerial N° 029-2019-MIDIS se aprobó el Manual para el Sistema de Gestión de la Calidad y el Sistema de Gestión Antisoborno del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; mientras que, en el MVCS, a través de la Directiva General N° 002-2015-VIVIENDA-SG se aprueba el documento “Lineamientos para la formulación, aprobación y actualización de los Manuales de Procedimientos en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS”.

Lo señalado muestra que las distintas entidades poseen documentos que les permitirían generar avances en la implementación de la gestión por procesos, pero a pesar de ello, la implementación ha sido baja por lo que se hace necesario investigar sobre los factores que estarían influyendo en dicho proceso de implementación. De esta forma, se ha caracterizado brevemente la situación actual de la entidad en cuanto al avance de la implementación. A continuación, se presentarán los resultados correspondientes al objetivo central del capítulo.

El orden de presentación de los resultados se ha organizado según el orden de importancia establecido por los funcionarios a través de una dinámica resumen (*Top of mind*) realizada en la entrevista a profundidad⁹. Además, se realizó una dinámica adicional (Anexo O, Tabla O2) que

⁹ Para mayor detalle los resultados de esta dinámica se presentan en el Anexo O. Asimismo, se incluye los resultados a la pregunta sobre en qué medida consideran que influye cada factor.

consistió en una escala de Likert en la que los funcionarios debían de determinar en qué medida cada factor influye en la implementación de la gestión por procesos. Dicha escala comprendía los números del 1 al 3, siendo el 1 de mayor intensidad (mucho, medianamente y poco). Es por ello que en el análisis se indicará en qué medida estos factores influyen en la implementación, específicamente, se presentará este resultado al iniciar cada sección de análisis por elemento.

En la Tabla 10, se observa la comparación de lo expuesto en la teoría a nivel de factor y de manera sintetizada lo encontrado en las entidades. Este contraste será desarrollado en los párrafos siguientes.

Tabla 10: Contraste de teoría y hallazgos generales en las entidades a nivel de factores

Factores	Teoría	Hallazgos generales de entrevistas a funcionarios de entidades
1. Gestión del cambio cultural	<p>Conjunto de valores, percepciones, actitudes, comportamientos y paradigmas naturalizados que pueden producir que cualquier herramienta de gestión sea empleada. Se requiere de las competencias adecuadas, pero sobre todo de una actitud positiva hacia el aprendizaje, así como un predominio de la motivación intrínseca y de tipo trascendental de un funcionario público, esta es de servir a la ciudadanía (Ascarza, 2015). La Modernización del Estado supone el reto de interactuar con los procesos estructurales como el cambio de valores orientadores del actuar de los individuos como parte de la organización (Saboya, 2006). La gestión por procesos ayuda a quienes tienen a su cargo la dirección de la organización principalmente a identificar, controlar y hacer más provechosos los procesos para así satisfacer al cliente, el cual es el objetivo final de este enfoque de la gestión (Bravo en Sanchez & Villegas, 2020).</p>	<p>En la mayoría de funcionarios públicos de la entidad no hay una actitud positiva hacia el aprendizaje ni una motivación intrínseca ya que la gestión por procesos es vista como una tarea más. Además, no le prestan la importancia necesaria por lo mismo que no genera resultados a corto plazo. Y, tampoco hay una mirada trascendental porque los funcionarios se concentran en cumplir solo con las responsabilidades que tienen asignadas en documentos como el ROF.</p>
2. Transformación de la estructura organizacional	<p>Los entes rectores o entidades deben lograr que una institución funcione como un sistema integrado y holístico a través de la superación de las limitaciones de una estructura organizacional jerárquica-funcional para pasar a gestionar de manera cohesionada y orientada a resultados (Ascarza, 2015). Las patologías en torno a los procesos y estrategias suponen ser los retos del sector público que pueden ayudar a entender las dificultades de la implementación del enfoque de gestión por procesos, estos son: carencia de indicadores y control de gestión, procesos confusos y sistemas desarticulados y confusión en su misión, servicios, usuarios y estrategia (Waissbluth, 2008) En temas de modernización de la gestión pública se han reconocido limitaciones relacionadas al sistema de planeamiento, a la articulación con el sistema de presupuesto público, el diseño de la estructura de organización y funciones y otros (Secretaría de Gestión Pública, 2016).</p>	<p>En la entidad no se ha logrado que la institución funcione como un sistema integrado y holístico porque los funcionarios públicos se siguen ciñendo al aspecto funcional.</p>

Tabla 10: Contraste de teoría y hallazgos generales en las entidades a nivel de factores (continuación)

Factores	Teoría	Hallazgos generales de entrevistas a funcionarios de entidades
3. Integración de la tecnología	Una vez que se han identificado y definido los procesos relevantes, se requiere de una serie de herramientas tecnológicas para que se puedan ejecutar de una manera integrada y eficiente. Las tecnologías facilitan el modelar, simular, ejecutar y monitorear procesos de cualquier naturaleza (Rodríguez y Alpuin, 2014).	En general, no hay una inversión en tecnología y menos en sistemas que apoyen a la implementación de la gestión por procesos.
4. Servicio civil con capacidades	Para poder llevar a cabo la implementación de la gestión por procesos, además de los conocimientos del enfoque, se requiere “desarrollar habilidades para el trabajo en equipo, la autogestión y la implementación del cambio, para poder transformar y reinventar los procesos de manera eficiente, y enfocar el trabajo a las necesidades, requerimientos y expectativas del cliente interno, externo y el ciudadano” (Ascarza, 2015).	En las entidades, los funcionarios, incluyendo al personal técnico perteneciente a las oficinas de Modernización y Planeamiento, no se encuentran capacitados a nivel de conocimientos, normativos y habilidades blandas para lograr la implementación de la gestión por procesos, a pesar de que se llevan a cabo capacitaciones y cursos. Agregado a esto, la alta rotación no permite la permanencia de los conocimientos o de este poco personal capacitado en la entidad.
5. Orientación al ciudadano	La base de la gestión pública es servir a los ciudadanos y, para lo cual, es necesario que el Estado y sus entidades deban de tener claras sus prioridades e intervenciones, pero estas deben estar en base a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos; así, se establecen las funciones y los procesos de gestión que faciliten la mejor atención de dichas necesidades con los recursos y capacidades disponibles (Secretaría de Gestión Pública, 2017). Las patologías en torno a los procesos y estrategias suponen ser los retos del sector público que pueden ayudar a entender las dificultades de la implementación del enfoque de gestión por procesos, estos son: carencia de indicadores y control de gestión, procesos confusos y sistemas desarticulados y confusión en su misión, servicios, usuarios y estrategia (Waissbluth, 2008)	No hay una orientación al ciudadano. La gestión por procesos es pensada y tomada como una actividad obligatoria más por cumplir.

Tabla 10: Contraste de teoría y hallazgos generales en las entidades a nivel de factores (continuación)

Factores	Teoría	Hallazgos generales de entrevistas a funcionarios de entidades
<p>6. Normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación</p>	<p>De acuerdo a lo dicho por los expertos, el ente rector de la gestión por procesos (Secretaría de Gestión Pública) no tiene la capacidad desconcentrada para brindar el soporte necesario, este es un factor que puede garantizar la continuidad y comunicación efectiva; además, la normativa menciona que la implementación debe ser integral cuando en realidad es más viable priorizar cierto servicio o proceso.</p>	<p>En cuanto a este factor se tuvieron distintas percepciones, por un lado, se cree que la normativa permite el avance de la implementación ya que es clara y se puede complementar con uso de otras herramientas y tiene una buena base teórica; sin embargo, se ha expresado que presenta muchas dificultades al momento de implementarla debido a la existencia de otras normas que generan ambigüedades (como la de SERVIR) así como que posee algunos vacíos para su aplicación. Finalmente, se percibe que en todas las entidades el ente rector no cuenta con la capacidad para brindar soporte.</p>

1. Gestión del cambio cultural

Este factor se posiciona como el primero en la lista y, según la dinámica realizada a los funcionarios, se determinó que influye altamente en la implementación del enfoque en las entidades. En la justificación de la investigación se exponía que la Modernización del Estado supone el reto de interactuar con los procesos estructurales como el cambio de valores orientadores del actuar de los individuos como parte de la organización (Saboya, 2006). Esta afirmación está relacionada al factor de cultural dado que este aborda los valores de los funcionarios, en la línea de Ascarza (2015), este factor se refiere al conjunto de valores, percepciones, actitudes, comportamientos y paradigmas naturalizados que pueden producir que cualquier herramienta de gestión sea empleada. De manera general, si comparamos el factor con su definición teórica, tenemos que en todas las entidades observadas no se cumple con esta debido a que la mayoría de funcionarios públicos de cada entidad no hay una actitud positiva hacia el aprendizaje o un cambio de valores ni una motivación intrínseca ya que la gestión por procesos es vista como una tarea más. Además, no le prestan la importancia necesaria por lo mismo que no genera resultados a corto plazo. Y, tampoco hay una mirada trascendental porque los funcionarios

se concentran en cumplir solo con las responsabilidades que tienen asignadas en documentos como el ROF. A continuación, se desagrega en base a los elementos que conforman este factor:

Sobre el primer elemento “actitud positiva hacia la adopción del enfoque”, por un lado, se tiene al MIMP y el MIDIS cuyos equipos técnicos a cargo de la implementación, es decir, los servidores pertenecientes a las oficinas de Modernización y Planeamiento que tienen como labor la implementación de la gestión por procesos dentro de la entidad, y aquellos que conocen sobre la gestión por procesos sí se encuentran motivados e impulsan el enfoque en la entidad. Esto se corroboraría por parte del Experto 1 y la Experta 4, quienes mencionaron que en entidades nuevas como el MIDIS hay equipos que desarrollan iniciativas constantemente. Sin embargo, en las otras dos entidades, la actitud sería lo contrario tanto por el equipo técnico como por el resto de personal en la entidad o de los mismos dueños de procesos, ya que hay una preferencia al cómo se hacen actualmente y que, la implementación de este enfoque, es visto como trabajo extra.

Sobre el segundo elemento “implicación de todos los miembros de la organización”, los representantes del MIMP y MIDIS mencionaron que los servidores públicos solo se enfocan en sus funciones particulares. El representante del MVCS acota que se necesitan de liderazgos muy fuertes para poder lograr esta implicación de todos los miembros, pero esto sería a mediano-largo plazo. Y, la representante del MINSA, recalca que se necesita que desde la Alta Dirección haya un alto compromiso para que se refleje en el resto de la entidad por lo que se necesitaría de una sensibilización de arriba hacia abajo. Estas ideas no van acordes con lo mencionado por ninguno de los expertos ya que, las declaraciones de estos, seguían una línea como el ceder funciones o la necesidad de un equipo para el acompañamiento de la implementación de la gestión por procesos.

Sobre el tercer elemento “involucramiento y liderazgos de la Alta Dirección y de mandos medios”, todos los representantes de las entidades acordaron que la Alta Dirección no le da la importancia ni el apoyo necesario para implementar la gestión por procesos. En contraste con lo planteado en la teoría este enfoque ayuda a Alta Dirección de la organización principalmente a identificar, controlar y hacer más provechosos los procesos para así satisfacer al cliente, el cual es el objetivo final de este enfoque de la gestión. Sin embargo, esta idea no ha sido observada en las entidades abordadas. En el caso del MIMP, la gestión por procesos no da resultados a corto plazo; en el MIDIS, este enfoque de gestión no es prioridad; en el MVSC, la Alta Dirección es consciente de que existe la norma, pero atienden este tema "cuando tienen tiempo" o como un trabajo en paralelo; y, en el MINSA, se necesita un mayor apoyo porque los esfuerzos de la oficina de Modernización son en vano. Esto último sería corroborado por todos los expertos ya que mencionan que el involucramiento de la Alta Dirección, así como contar con el apoyo de mandos medios, hace viable el desarrollo de iniciativas y permite promoverlas.

Un punto importante para la explicación del factor que fue validado por los expertos, sobre todo por el Experto 2 y la Experta 4, ha sido la necesidad de contar con liderazgos formales e informales alineados a la implementación, el cual es el cuarto elemento. Por un lado, sobre la presencia o no de liderazgos informales las opiniones son divididas. En el caso del MIMP y el MINSA es muy difícil la existencia de este tipo de liderazgos por lo mismo que hay una estructura jerárquica establecida por normativas. Por otro lado, los casos del MIDIS y el MVCS demuestran que existen liderazgos informales asumidos por funcionarios que cuentan con los conocimientos técnicos, como, por ejemplo, de ingenieros industriales que asumen protagonismo al impulsar el enfoque de procesos. De esta forma, en el caso de liderazgos formales (Alta Dirección y mandos medios), mencionan que sí influyen sobre la implementación de la gestión por procesos ya que si es que deciden que la entidad debe de llevar a cabo ciertas acciones respaldadas por instrumentos de gestión como el ROF, hace que el resto se vea obligado a cumplir con lo establecido. Así mismo, si uno de estos líderes formales menciona que la gestión por procesos no es provechosa, se deja de lado las acciones de implementación o se vuelven más difíciles de llevar a cabo por esta falta de apoyo.

Y, con respecto al último al elemento “sensibilización sobre la importancia de la implementación del enfoque por procesos”: en el caso del MIMP se expuso que han sido organizados cursos abiertos a todos y algunos dirigidos a las unidades de línea. En el MIDIS, se resalta que la Alta Dirección debería de generar documentos obligatorios o resoluciones para que los dueños de los procesos y demás personas asistan a las capacitaciones las cuales están dirigidas a dueños de los procesos (directivos y otros), sin embargo, no asisten y envían en su lugar a personal con poca capacidad de ejecución de las tareas. Así mismo, en el MINSA se ha visto que los cambios constantes de gestión han causado que aquellas acciones de sensibilización sean poco provechosas. De esta forma, hay un contraste con lo mencionado por los expertos ya que, por ejemplo, el Experto 2 menciona la necesidad de sensibilizar para entender conceptos fundamentales sobre la gestión por procesos y, de esta forma, que se entienda que puede ser provechosa para la entidad, pero por temas como la alta rotación, que será explicado más adelante, los esfuerzos son en vano.

De esta forma, se concluye que: en su mayoría, tanto el personal técnico como los demás funcionarios no tienen una actitud positiva hacia la adopción del enfoque por lo mismo que hay una resistencia al cambio; el que las personas estén tan concentradas en el aspecto funcional no permite que se genere una sinergia por lo que, para lograr la implementación de la gestión por procesos, son tanto necesarios liderazgos fuertes como que haya un nivel de compromiso desde la Alta Dirección para que esto se vea reflejado en los niveles inferiores; en general, no hay un involucramiento por parte de la Alta Dirección frente a la implementación de la gestión por

procesos y esto se debe a que no es una prioridad para ellos porque, de hacerlo, no se obtendrían resultados a corto plazo por lo que prefieren atender otros asuntos del momento; tanto los liderazgos formales como informales tienen el poder para promover o no iniciativas para implementar este enfoque de gestión; y en su mayoría, sí se llevan a cabo acciones de sensibilización sobre la implementación del enfoque de procesos, pero estas iniciativas no son provechosas ya que no llegan a las personas más críticas (como los dueños de los procesos o jefes) y por la alta rotación.

En la Tabla 11, se presenta el resumen de las ideas principales a partir de las entrevistas respecto al factor de gestión del cambio cultural.

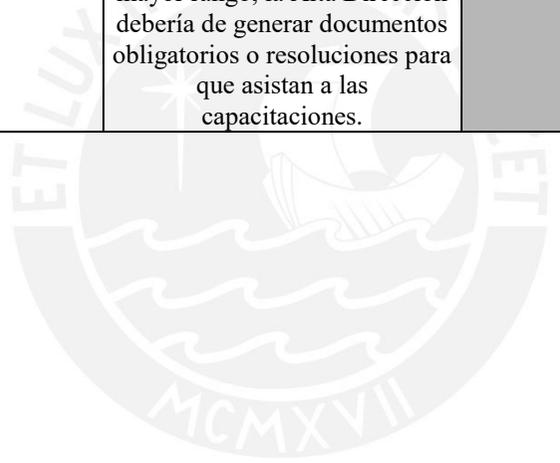


Tabla 11: Ideas principales a partir de entrevistas a entidades sobre los elementos del factor gestión del cambio cultural

Elementos del factor gestión del cambio cultural	ENT-001: MIMP	ENT-002: MIDIS	ENT-003: VIVIENDA	ENT-004: MINSA
Actitud positiva hacia la adopción del enfoque	A excepción del equipo perteneciente a las oficinas de Modernización y Planeamiento, hay una resistencia a la implementación de la gestión por procesos.	Hay una actitud positiva por parte del personal que pertenece a las oficinas administrativas y en aquellos que conocen sobre la gestión por procesos.	En general, los funcionarios de la entidad ven a la gestión de procesos como un trabajo extra que deben hacer.	Hay una resistencia al cambio en la mayoría de funcionarios de la entidad.
Implicación de todos los miembros de la organización	Los servidores públicos solo se enfocan en sus funciones particulares.		Se necesitan liderazgos muy fuertes y que esta implementación es a mediano-largo plazo.	Se necesita que desde la Alta Dirección haya un alto compromiso para que el resto de la organización siga esa línea y, para esto, se necesita una sensibilización de arriba hacia abajo.
Involucramiento y liderazgos de la Alta Dirección y de mandos medios	La Alta Dirección no le toma la debida importancia a la implementación de la gestión por procesos debido a que no da resultados a corto plazo.	La implementación de la gestión por procesos no es prioridad.	La Alta Dirección es consciente de que existe la norma, pero realizan las actividades sobre este tema "cuando tienen tiempo" o como un trabajo en paralelo.	Los esfuerzos de las oficinas de modernización en materia de implementación de la gestión por procesos serán en vano mientras no tengan el apoyo de la Alta Dirección.
Liderazgos formales e informales alineados a la implementación	No ha detectado liderazgos informales en la entidad, pero en el caso de liderazgos formales, algunos de estos influyen mucho al momento de impulsar o no ciertas iniciativas. Además, tienen una actitud de resistencia al cambio.	Existen tanto liderazgos informales como formales que, por su forma de pensar, no permiten la implementación de la gestión por procesos.	Los liderazgos informales se caracterizan por un aspecto en la personalidad de la persona y el conocimiento técnico. Y hay un componente adicional que es el político en el que a las personas que ocupan puestos de confianza tienen poder de decisión.	Es difícil la presencia de liderazgos informales porque hay jerarquías que son respetadas, pero hay cierto poder de decisión en los asesores que se contratan. Y, en cuanto a liderazgos formales, estos no generan iniciativas para implementar la gestión por procesos.

Tabla 11: Ideas principales a partir de entrevistas a entidades sobre los elementos del factor gestión del cambio cultural (continuación)

Elementos del factor gestión del cambio cultural	ENT-001: MIMP	ENT-002: MIDIS	ENT-003: VIVIENDA	ENT-004: MINSA
Sensibilización sobre la implementación del enfoque	Se realizan inducciones y cursos.	Se realizan capacitaciones todos los años y están disponibles para toda la entidad, pero a estos asisten personas de rango bajo. Y, para que puedan asistir los dueños de los procesos o personas de mayor rango, la Alta Dirección debería de generar documentos obligatorios o resoluciones para que asistan a las capacitaciones.		Los cambios constantes de gestión han causado que las acciones de sensibilización sean en vano.



2. Transformación de la estructura organizacional

Este factor se encuentra en el segundo orden de importancia para implementación y, según la dinámica realizada a los funcionarios, se determinó que se ha considerado como que influye medianamente en la implementación del enfoque. Además, se debe resaltar que existe una convivencia entre la estructura funcional actual y la propuesta de un enfoque como el de gestión procesos que será explicada en los siguientes párrafos.

Si lo comparamos con la teoría, se tiene que en todas las entidades no se cumple porque, en cada entidad, no se ha logrado que la institución funcione como un sistema integrado y holístico porque los funcionarios públicos se siguen ciñendo al aspecto funcional. A continuación, se desagrega el análisis del factor en los dos elementos que lo conforman.

Por un lado, sobre el primer elemento denominado “el paso de una estructura funcional a una bajo el enfoque por procesos”, en todas las entidades la mayoría de los funcionarios públicos se enfocan en realizar sus funciones. Para entrar más a detalle, en el caso del MIMP, el funcionario menciona que el respetar esa estructura jerarquizada se ha vuelto una costumbre la cual va en contra de la lógica transversal que requiere la gestión por procesos, y agrega que la entidad debe adaptarse a este enfoque de gestión para poder aprovechar todo su potencial; en el MIDIS, se mencionó que los funcionarios se centran en solo realizar funciones detalladas en documentos como las resoluciones ministeriales o el ROF (e incluso este último es lo primero que la nueva gestión consulta al momento de asumir), y agrega que la estructura funcional actual si bien no favorece, tampoco limita la implementación de este enfoque de gestión; en el MVSC, el funcionario recalca que la estructura funcional siempre va a estar presente por ley, pero esta puede ser perfeccionada, y, a comparación de la primera entidad, menciona que es la gestión por procesos la que se debe de adaptar a la entidad; y, en el caso del MINSa, la funcionaria acota que para lograr el tránsito de una estructura funcional a una por procesos se requiere de una temporalidad (así como lo mencionó el funcionario del MVSC en el anterior factor) y una adecuada gestión, y que este tránsito es mucho más difícil en entidades como el MINSa (refiriéndose a la antigüedad de esta) porque, así como mencionó el funcionario del MIMP, se ha vuelto una costumbre el trabajar de la manera como lo venían haciendo. Esta estructura funcional y jerarquizada, (denotada como la estructura de las “cajitas” por el Experto 3), genera que, como mencionó la Experta 4, se piense primero en documentos como el ROF (porque se detallan funciones) y lo cual se evidencia en lo mencionado por la funcionaria del MIDIS.

Por otro lado, sobre el segundo elemento denominado “definición de responsabilidades en el marco del proceso”, en tres entidades se abordaron ampliamente los instrumentos de gestión que guían a cada entidad: en el caso del MIDIS, la funcionaria sugiere la alineación del ROF, el

Plan Estratégico Institucional (PEI), el Plan Operativo Institucional (POI)¹⁰ y Manuales de procedimientos¹¹; en el caso del MVSC, el funcionario menciona que los documentos más importantes dentro de la entidad son el presupuesto, el POI y las normas de control interno, y que los funcionarios se encuentran concentrados en sus responsabilidades funcionales porque, en base al cumplimiento de estas, son evaluados; y, en el caso del MINSA, la funcionaria menciona que la Alta Dirección debería de cambiar los documentos más importantes de la entidad, sobre todo aquellos en donde se explica la naturaleza de las funciones generales y la organización del ministerio para tener un respaldo en la implementación. Y, en el caso del MIMP, el funcionario mencionó que debería de haber una reingeniería en la que se reorganizaría en base a los públicos objetivos/usuarios lo cual no necesariamente conllevaría a una reducción de personal. Este último punto iría acorde con lo mencionado por el Experto 1 el cual resaltó que debería de haber una evaluación en los niveles de mando dentro de la entidad ya que, al existir tantos, los gerentes públicos y mandos inferiores terminan realizando una práctica que se resume en el paso de documentación que no genera valor.

Después de exponer lo encontrado en las entidades respecto a los elementos del factor de transformación de la estructura organizacional, cabe contrastar lo mencionado por Weissbluth (2008), quien menciona que las patologías en torno a los procesos y estrategias suponen ser los retos del sector público que pueden ayudar a entender las dificultades o limitaciones de la implementación del enfoque y menciona entre estos retos la carencia de indicadores y control de gestión, procesos confusos y sistemas desarticulados. Por otro lado, la “Identificación y Análisis de las Tendencias en Materia de Modernización de la Gestión Pública con una visión a 2030” de la Secretaría de Gestión Pública (2016) también reconoce limitaciones relacionadas al sistema de planeamiento, a la articulación con el sistema de presupuesto público, el diseño de la estructura de organización y funciones y otros. Cabe destacar que para estos aspectos existen instrumentos de gestión ya mencionados ligados a estas limitaciones. La desarticulación tanto de las unidades como de los sistemas de gestión (planificación, presupuesto y otros) identificados en la teoría, hacen referencia a lo abordado en el factor dado que se ha observado en las unidades observadas la persistencia del trabajo por “cajitas” y que en ocasiones no permiten articular los esfuerzos de

¹⁰ El POI es un “instrumento de gestión que orienta la necesidad de recursos para implementar la identificación de la estrategia institucional”, es elaborado por las unidades ejecutoras del gobierno nacional y regional y las municipales (gobierno local) (CEPLAN, 2019, p. 15).

¹¹ De acuerdo al Portal del MEF, el Manual de Procedimientos es “un documento de gestión que describe en forma pormenorizada y secuencial las operaciones que se sigue en la ejecución de los procedimientos en cada órgano funcional de una Entidad”.

las unidades y entre entidades (incluyendo a aquellas de diferentes niveles de gobierno involucradas en la provisión de bienes y servicios).

De esta forma, se concluye que la estructura funcional y jerarquizada del Estado es algo que no va a desaparecer y esta puede ser perfeccionada de manera que soporte este tránsito a un enfoque de procesos, entendiendo su utilidad en las entidades públicas. Pero por el factor cultural va a requerir de una temporalidad porque cambiar la forma de pensar y trabajar de las personas es muy difícil (y sería mucho más dificultoso en entidades antiguas como en el caso del MINSA); y se hace necesario el perfeccionamiento de documentos (principalmente ROF, PEI, POI y MAPRO). Uno de los aspectos adicionales a perfeccionar, sobre todo de los instrumentos de planeamiento, es la de planificar acciones u objetivos alineados a la implementación de la gestión por procesos, como se observa en el planteamiento del problema de investigación solo dos ministerios han consolidado esa tarea; sin embargo, la medición de los avances es incipiente.

En la Tabla 12, se presenta el resumen de las ideas principales a partir de las entrevistas respecto al factor transformación de la estructura organizacional

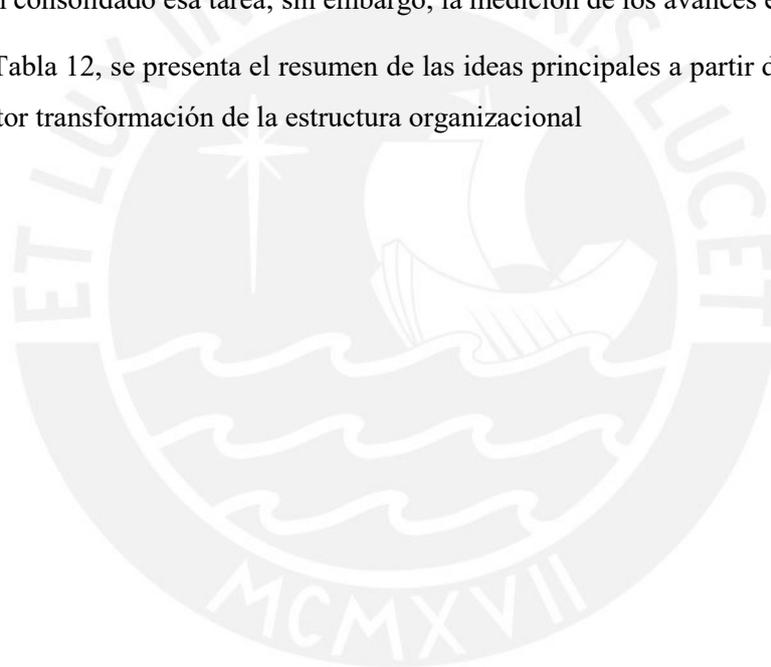


Tabla 12: Ideas principales a partir de entrevistas a entidades sobre los elementos del factor de transformación de la estructura organizacional

Elementos del factor transformación de la estructura organizacional	ENT-001: MIMP	ENT-002: MIDIS	ENT-003: VIVIENDA	ENT-004: MINSA
El paso de una estructura funcional a una bajo el enfoque por procesos	Por muchos años, la estructura jerarquizada de la entidad se ha vuelto una costumbre que va en contra de esa lógica transversal. No se está llegando al potencial real de la gestión por procesos en la que la organización debe de adaptarse a este enfoque de gestión, pero no es imposible.	Dependencia a realizar una función de acuerdo a lo establecido en resoluciones ministeriales o en el ROF (esto último es lo primero que se consulta al asumir una nueva gestión). Además, la estructura funcional actual no favorece, pero tampoco limita implementación.	La estructura funcional siempre va a estar presente por ley, pero esta puede ser perfeccionada, y la gestión por procesos debe de adaptarse.	El tránsito de una estructura funcional a una por procesos requiere de temporalidad y una adecuada gestión. Además, este tránsito es mucho más difícil en entidades como el MINSA porque las personas han acostumbrado a un ritmo de trabajo específico durante mucho tiempo.
Definición de responsabilidades en el marco del proceso	Debería de haber una reingeniería en la que se reorganizaría en base a los públicos objetivos/usuarios. Esto último no necesariamente conllevaría a una reducción de personal.	Propone que ROF, POI y MAPRO deberían de ir de la mano.	Lo más importante en la organización son el presupuesto, el POI y las normas de control interno. Los funcionarios se encuentran concentrados en sus responsabilidades funcionales porque en base al cumplimiento de ellas son evaluados y porque hay una base legal muy sólida que contempla ello.	La Alta Dirección debería de cambiar los documentos más importantes de la entidad, sobre todo aquellos en donde se explica la naturaleza de las funciones generales y la organización del ministerio, para tener un respaldo en la implementación.

3. Servicio civil con capacidades

Con el tercer lugar de criticidad, el servicio civil con capacidades técnicas y habilidades blandas y, al igual que el anterior factor, en la dinámica fue considerado como medianamente influyente en la implementación de la gestión por procesos. Si comparamos lo encontrado en las entidades con la teoría tenemos que en todas las entidades los funcionarios, incluyendo al personal técnico perteneciente a las oficinas de Modernización y Planeamiento, no se encuentran capacitados a nivel de conocimientos técnicos, normativos y habilidades blandas para lograr la implementación de la gestión por procesos a pesar de que se llevan a cabo capacitaciones y cursos. Agregado a esto, la alta rotación no permite la permanencia de los conocimientos o de este poco personal capacitado en la entidad. A continuación, se presentan las ideas principales de los distintos elementos que conforman el factor:

En lo que respecta al primer elemento denominado “la capacitación del personal o de actores claves en la implementación de gestión por procesos”, como se explicó en el factor del cambio cultural, se ha tratado de sensibilizar y capacitar a los funcionarios dueños de procesos sobre la implementación del enfoque, sin embargo, es poca la participación de estos. A ello se suma que no existen conocimientos homogéneos entre los miembros de la organización sobre el enfoque, y ello incluso ocurre dentro de los equipos a cargo de la implementación. Un aspecto a considerar, como menciona el funcionario del MVCS es que el enfoque de gestión por procesos en entidades públicas es relativamente nuevo y encontrar a personas con los conocimientos no es tan sencillo pues generalmente han ganado expertise en el sector privado, en donde las motivaciones son distintas. Un ejemplo de ello es que aún existen confusiones de términos o conceptos por los miembros de la entidad. Sobre este último punto, en la experiencia del MINSA se expuso cómo los funcionarios del equipo implementador utilizan su propio criterio y entienden el enfoque de la gestión a su manera (cada quien con su propia perspectiva), situación que se agrava cuando se empiezan a imponer sus ideas, es decir, ideas erradas. Es importante señalar, de acuerdo a lo mencionado por la funcionaria del MIDIS, que el personal encargado de la implementación de la gestión por procesos si bien podría conocer sobre el tema de la gestión por procesos, no conoce la normativa vigente. Es poco común encontrar a personas que conozcan ambos aspectos (técnico y normativo) por lo que las oficinas de modernización o equipos a cargo sean conformadas por distintos perfiles para suplir esos vacíos de conocimiento. Todo lo anteriormente mencionado iría acorde con lo expuesto por los Expertos 2 y 4, quienes mencionan que es necesario el dominio de conceptos fundamentales sobre la implementación de la gestión por procesos, también deben de conocer sobre la metodología y que, la falta de estos, además de habilidades blandas, hace que sea dificultoso implementar este enfoque de gestión.

Por otro lado, en lo que respecta al desarrollo de habilidades blandas, los entrevistados han señalado que estas son importantes para la implementación de la gestión por procesos por parte, específicamente, del equipo técnico encargado, pero habilidades como la empatía, el trabajo en equipo y habilidades comunicacionales para la negociación, no han sido desarrolladas del todo. Además, como mencionó la funcionaria del MIDIS sobre la carencia en conocimientos sobre la norma, también agrega que lo determinante sería que el equipo implementador sepa transmitir de manera entendible y clara los contenidos de la norma y hacerla de conocimiento para otros funcionarios; y que es necesario verdaderos líderes que inspiren a los demás miembros de manera que así se logre tener un mayor nivel de compromiso a comparación de jefes que solo den órdenes quienes no motivan al resto. Y, algo importante que resalta el funcionario del MVSC es que la entidad no desarrolla capacitaciones para dotar a las personas de estas. Sobre lo anteriormente mencionado, los expertos están de acuerdo en que son necesarias dichas habilidades blandas y, como mencionan los Expertos 2 y 4, una de estas habilidades necesarias es la capacidad de negociación.

Un último elemento a desarrollar en este factor es la importancia de contar con un servicio civil meritocrático con capacidades que además asegure la permanencia del personal y reduzca la rotación. Por un lado, los funcionarios mencionan que existe una alta rotación de personal que genera que la formación del personal no tenga un retorno en la entidad porque muchos funcionarios se retiran generando la necesidad de volver a capacitarlos, ello quiere decir que los conocimientos no se quedan en la entidad. Y, por el otro lado, la funcionaria del MINSA agrega que incluso los gremios y sindicatos, debido a la presión e influencia que tienen, pueden lograr hasta destituir de sus cargos a los ministros. Todo esto iría acorde con lo mencionado por el Experto 1 quien afirma que es complejo mantener a la gestión por procesos si hay una alta rotación.

De esta forma, las conclusiones para este factor serían que en las entidades no hay un balance de conocimientos tanto a nivel teórico como normativo y en habilidades blandas a pesar de que se ofrecen capacitaciones y cursos; que las habilidades blandas (como empatía, trabajo en equipo y habilidades comunicativas) son muy importantes para la implementación de la gestión por procesos por parte del equipo técnico encargado, pero dichas habilidades no han sido desarrolladas del todo; y existe una alta rotación que genera que aquellas capacitaciones llevadas a cabo en el personal sean en vano porque muchos de ellos ya no están por lo que se repite el ciclo de seguir capacitando y continúan retirándose.

En la Tabla 13, se presenta el resumen de las ideas principales a partir de las entrevistas respecto al factor servicio civil con capacidades.

Tabla 13: Ideas principales a partir de entrevistas a entidades sobre los elementos del factor servicio civil con capacidades

Elementos del factor servicio civil con capacidades	ENT-001: MIMP	ENT-002: MIDIS	ENT-003: VIVIENDA	ENT-004: MINSA
Capacitación del personal o de actores claves en la implementación de gestión por procesos	A pesar de realizar capacitaciones e inducciones, el personal técnico no está capacitado tanto en la parte técnica como habilidades blandas.	Hay muy poco personal encargado de la implementación de la gestión por procesos que conoce tanto el aspecto técnico como normativo lo cual genera que las oficinas sean conformadas por distintos perfiles para suplir esos vacíos de conocimiento. Además, a las capacitaciones ofrecidas no asisten las personas más importantes.	La gestión por procesos es un tema relativamente nuevo por lo que encuentra tanto personas que conocen sobre este enfoque como aquellos que están aprendiendo. Además, hay mucha confusión de términos.	Hay poco personal capacitado tanto en conocimientos como en habilidades blandas. Además, son pocos porque el personal no capacitado ingresa por recomendaciones. También es difícil que las capacitaciones lleguen a todas las personas que conforman la entidad por ser tan grande. Y, aquellas personas que tienen como labor la implementación de la gestión por procesos no tiene un estándar y confunden conceptos.
Desarrollo de habilidades blandas como el trabajo en equipo, la autogestión, etc.	Necesidades de habilidades como trabajo en equipo, interrelación con diferentes unidades, áreas o instituciones y comunicación asertiva. Esta interrelación permite que se entienda la gestión por procesos.	Las habilidades blandas se adquieren con la práctica. Y, aquellas habilidades necesarias son el saber comunicarse utilizando un lenguaje (como el utilizar la normativa) para que, las personas que no conocen sobre el tema de procesos, puedan entenderle.	Las habilidades blandas son muy importantes, pero la entidad no desarrolla capacitaciones para dotar a las personas de estas.	Es necesario el desarrollo de habilidades blandas para generar verdaderos líderes y así elevar el compromiso de las personas.
Servicio civil meritocrático que asegure la permanencia del personal y reduzca la rotación	A comparación del sector privado, sí hay una alta rotación.	Hay una alta rotación por lo mismo que la entidad se rige bajo el régimen CAS.	Hay bastante rotación laboral en el ministerio que afecta muchísimo porque los conocimientos del personal capacitado no se quedan en la entidad.	Existencia de distintos regímenes laborales con mucha resistencia al cambio. Además, la presencia de gremios y sindicatos que buscan intervenir incluso dentro de la propia organización que, con la presión e influencia que tienen, pueden lograr hasta destituir cargos (como a los ministros).

4. Integración de la tecnología

Este factor ocupa el cuarto lugar de importancia y, al igual que los anteriores dos factores, en la dinámica fue considerado como medianamente importante. Si comparamos este factor con lo encontrado en la teoría se tiene que, en general, no hay una inversión en tecnología y menos en sistemas que apoyen a la implementación de la gestión por procesos.

Para ambos elementos (uso de sistemas de información en la implementación para el ordenamiento y automatización de los procesos e inversión en tecnología), todos los funcionarios reconocieron que una debilidad es la baja priorización de las inversiones en tecnología y sobre todo en sistemas que apoyen la implementación de la gestión por procesos; además, todos reconocieron que la poca inversión que se hizo fue para implementar mejoras que se hicieron para atender procesos por separado. Se ha visto que la priorización se ha dado más para tecnologías que necesitan ser implementadas con urgencia o, en el caso del MINSA, se realizaron mejoras para las actividades que conforman la prestación directa del servicio. A ello se suma que las entidades que desarrollan mejoras tecnológicas no comparten con otras entidades las mismas. Esto se corroboraría por lo mencionado por el Experto 1, quien menciona que, en su experiencia, específicamente en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) se desarrolló un software para mejorar la experiencia de usuario en cuanto a la entrega de licencias de conducir, sin embargo, este desarrollo aún no ha sido brindado a los gobiernos regionales.

Por el otro lado, se ha explicado la constante necesidad de los ministerios por la automatización de procesos por encima de un ordenamiento de los mismos. Como sostuvieron los Expertos 3 y 4, es necesario primero el ordenamiento, pues permite ver el flujo de la información y de las actividades a lo largo de la entidad. De manera contraria, la experiencia expuesta por los funcionarios denota que se ha iniciado por la gestión documental y la digitalización en lugar de optar por una revisión integral de la necesidad de tecnologías en la entidad. Finalmente, un aspecto reconocido por el funcionario del MVCS es que debería de haber una mayor relación entre las áreas de tecnologías con las unidades dueñas de los procesos, las primeras suelen ser unidades que muchas veces son dejadas de lado y no son muy tomadas en cuenta en la entidad.

Entonces, como conclusiones se tiene que en las entidades no hay una inversión en tecnología ni en sistemas que apoyen a la implementación de la gestión por procesos a pesar de que estas son consideradas muy importantes. Además, que, las pocas mejoras que se hicieron, tuvieron como fin atender procesos por separado y no desde una mirada holística.

En la Tabla 14, se presenta el resumen de las ideas principales a partir de las entrevistas respecto al factor servicio civil con capacidades.

Tabla 14: Ideas principales a partir de entrevistas a entidades sobre los elementos del factor integración con la tecnología

Elementos del factor integración con la tecnología	ENT-001: MIMP	ENT-002: MIDIS	ENT-003: VIVIENDA	ENT-004: MINSA
Uso de sistemas de información en la implementación para el ordenamiento y automatización de los procesos	La tecnología definitivamente acompaña a la mejora del proceso, pero lo que critica es que el enfoque es más en el tema de soporte que en desarrollo.	Primero automatizan y luego ordenan los procesos. Además, la implementación de la tecnología es para atender una actividad en particular y no pensando de forma holística.	Debería de haber una mayor interrelación con las áreas de tecnología.	Hubo una iniciativa tecnológica para implementar la gestión por procesos que no se concretó. Además, el desarrollo de tecnología es para atender de mejor forma las actividades en la prestación del servicio y no están relacionadas al enfoque de procesos.
Inversión en tecnología	No se invierte tanto en tecnología. La mayor inversión ha sido en un sistema de gestión documental. Pero de ahí a que como iniciativa propia no son muy intensivos en la implementación de sistemas para mejora.	Considera que la tecnología es un aliado, pero es muy débil. No es una prioridad y en lo poco que invierten lo hacen para atender procesos por separados y no de forma holística.	Considera que hay una inversión en tecnología, pero para situaciones que sean urgentes. Pero no es prioritario esta inversión.	Las entidades prestadoras tienen deficiencias en sus sistemas de información. Además, para la implementación de estos sistemas el MINSA requiere de muchos recursos que no posee y es por esto que los hospitales carecen de dichos sistemas.

5. Orientación al ciudadano

Este factor fue propuesto por los Expertos 1 y 2, y en la dinámica realizada se consideró que influye mucho. Los expertos, quienes mencionaron que los procesos en las entidades usualmente no están orientados a la satisfacción del ciudadano y se ha vuelto algo que se debe hacer obligatoriamente. Adicionalmente, como se vio en la teoría, el enfoque de gestión por procesos conduce a la satisfacción de las necesidades del cliente a través de la suma de los procesos misionales, de soporte y estratégicos. De esta forma, se corrobora que, de forma unánime, como mencionaron los expertos, en las entidades no hay una clara orientación al ciudadano, de modo que, la gestión por procesos es pensada y tomada con obligatoriedad por sobre el propósito que persigue. Este mismo pensamiento desincentiva al personal a una adecuada y proactiva implementación, pues es vista como una carga adicional. Esta falta de sensibilización sobre el fin que persigue la gestión por procesos es acorde a lo propuesto por Waissbluth (2008), entendidos por el autor como retos del sector público que pueden ayudar a entender las dificultades de la implementación del enfoque, entre ellos menciona la confusión en su misión, servicios, usuarios y estrategia, la misma a la que lleve no poseer una cadena de valor clara en la cual cada proceso aporta valor.

Además de esto, la funcionaria del MIDIS señala nuevamente la necesidad de contar con objetivos que incentiven las iniciativas, por ejemplo, de encontrar mejoras en los procesos. Así mismo, por la falta de planificación, como ocurre en el MINSA, los funcionarios realizan actividades que solucionan problemas en el momento, en palabras de la entrevistada, "trabajan el día a día apagando incendios" (comunicación personal, 30 de diciembre, 2020).

También se discutió sobre si las entidades tienen correctamente identificadas las necesidades de su público objetivo y en tres entidades (MIMP, MVSC y MINSA), sí las tendrían identificadas o de manera parcial, pero es porque se encuentra en documentos como el ROF o a ley de creación de la entidad, no es pensando en una lógica de procesos, aunque en el caso del MINSA, esta identificación de necesidades se daría a nivel prestacional (hospitales), pero en el resto de la entidad como ente regulador y normativo no ocurriría esto ya que la prestación no es directa y es en este aspecto en donde nacen las deficiencias.

Finalmente, la funcionaria del MIDIS vuelve a recalcar la necesidad de la implementación de iniciativas en las que mediante documentos normativos se obligue a las personas a realizar actividades sobre la gestión por procesos.

A modo de conclusión, prevalece desde los servidores el foco en la ejecución de sus funciones en lugar de tener una orientación al ciudadano, a pesar de que en ciertos documentos de gestión de la entidad se han identificado las necesidades de sus públicos objetivos.

6. Normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación

Este último factor también fue propuesto por los expertos (específicamente los Expertos 1 y 3), y en la dinámica fue considerada que influye medianamente. Los expertos propusieron este factor porque mencionaron que el ente rector no tiene la capacidad para brindar el soporte necesario y que la norma técnica tenía fallos que no permitían que sea implementada; este factor fue considerado por los funcionarios de las entidades como que influye medianamente en implementación de la gestión por procesos.

Según lo expresado por los entrevistados, por un lado, demuestra que la normativa es flexible dado que permite que las entidades puedan utilizar herramientas o documentación extra; sin embargo, existen apreciaciones de que esta no es sencilla de entender, sobre todo en la parte metodológica; así mismo, consideran que presenta vacíos que no permiten que, en la práctica, sea sencillo de implementar.

Desde la perspectiva del funcionario del MIMP, la normativa tomó complejidad cuando en la parte metodológica se estableció que donde se menciona la dotación ya no se realizaría de manera racional, sino que se podía ser discrecional en la dicha dotación, esto sumó un aspecto político. Otra debilidad reconocida por el funcionario del MVCS es que la norma resulta difícil de implementar debido a los vacíos metodológicos, por ejemplo, en definición de indicadores y la elaboración del manual de procedimientos.

Como fue señalado en la parte teórica y contextual de la investigación, la existencia de otros esfuerzos de modernización que impulsaron la gestión por procesos, como la Ley de Transito al Servicio Civil. Por su parte la funcionaria del MIDIS coincide con los entrevistados del MIMP y del MVCS en que la gestión por procesos tuvo un gran impulso con dicho régimen ya que era un requisito contar con el análisis de la entidad, lo cual incluía un mapeo de procesos; y el efecto indirecto fue que la gestión por procesos empiece a ser vista como un vehículo (herramienta) para un fin mucho mayor que era lograr el tránsito al régimen meritocrático, esta fue una ventana de oportunidad para empezar a usar el enfoque; del mismo modo que lo está siendo la norma de la gestión de la calidad. La gestión por procesos se implementa no solo para mejorar los procesos de las entidades en sí mismos sino con otros objetivos, por ejemplo, para la mejora de los servicios o el transito al régimen meritocrático. En el MINSA, la experiencia con la norma de servicio civil ocurrió de manera distinta dado que en el 2019 si bien se trabajó en los procesos de mejora y la identificación de los procesos críticos, esta tan solo se hizo para cumplir con la documentación solicitada.

Y, con una perspectiva distinta, la funcionaria del MIDIS considera que la normativa es flexible debido a que permite que las entidades puedan utilizar otras herramientas o generar documentación adicional. En este caso, el ministerio pudo establecer su propia directiva para la implementación de la gestión por procesos. Un argumento para sostener la importancia de la flexibilidad de la norma es que los marcos normativos son cambiantes, debido a que surgen aspectos necesarios que se deba cambiar y por ende se hacen necesarios los cambios.

Finalmente, en lo que respecta a la capacidad de soporte del ente rector, fue unánime que la capacidad del ente rector para brindar soporte no es suficiente. Esto último debido a la cantidad de entidades a atender; lo cual iría acorde con lo mencionado por los expertos.

De esta forma, se concluye que el ente rector no cuenta con la capacidad para brindar el soporte necesario, y la norma técnica puede ser considerada por algunos como flexible y buena tanto metodológicamente como teóricamente, pero presenta dificultades en la práctica.

En la Tabla 15, se presenta el resumen de las ideas principales a partir de las entrevistas respecto al factores orientación hacia el ciudadano, y normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación.

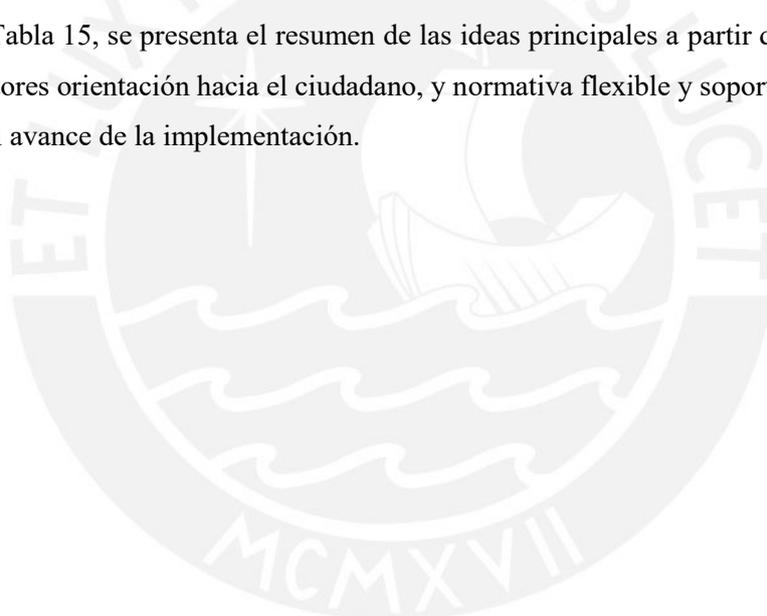


Tabla 15: Ideas principales a partir de las entrevistas a entidad sobre los factores orientación hacia el ciudadano, y normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación

Factores	ENT-001: MIMP	ENT-002: MIDIS	ENT-003: VIVIENDA	ENT-004: MINSA
Orientación al ciudadano	<p>La implementación de la gestión por procesos se realiza solo para cumplir con la norma. Además, a pesar de que se han identificado correctamente las necesidades del público al que se dirige, esto es bajo la lógica del ROF.</p>	<p>Los miembros de la entidad ven a implementación de la gestión por procesos como una tarea más. Es necesaria la implementación de iniciativas en las que mediante documentos normativos se obligue a las personas a realizar actividades sobre la gestión por procesos.</p>	<p>A nivel teórico entienden que la gestión por procesos permite hacer el trabajo más eficiente, pero en la práctica se sigue tomando como una tarea más por hacer. Además, considera que la entidad, en parte, sí ha identificado las necesidades del público al que se dirige porque se encuentra en sus documentos como el ROF o la ley de creación de la entidad.</p>	<p>Los funcionarios realizan actividades para el momento, es decir, no hay planificación lo cual es consecuencia de los continuos cambios de gestión. Además, que, las personas ven a la gestión por procesos como una actividad más que deben realizar. Finalmente, la parte prestacional de la organización (como los hospitales) sí tendrían identificadas correctamente las necesidades del público al que se dirige, pero esto no sería así para la parte como ente regulador y normativo.</p>
Normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación	<p>Entendió la norma técnica luego de que se le fue explicada. Pero también considera que la SGP no tiene la capacidad para brindar el soporte.</p>	<p>La norma técnica es completa y abundante, pero el problema radica en la práctica. Además, debería de haber mayor acuerdo entre SERVIR y PCM en cuanto a la aplicación de sus normativas. Pero, el ente rector no tiene capacidad desconcentrada para brindar el soporte necesario; y su mirada debería de contemplar a la cadena de valor.</p>	<p>La norma técnica es buena metodológicamente como teóricamente, pero al momento de implementarla es muy difícil. Además, para implementar la gestión por procesos, no hay la capacidad para poder implementar a toda la entidad por qué se debe hacer una priorización. Finalmente, cree que la SGP no tiene tanta capacidad para brindar el soporte necesario.</p>	<p>Cree que la normativa es flexible y abierta porque permite que las entidades puedan utilizar herramientas o documentación adicional. Y, con respecto al soporte del ente rector, considera que no tiene la capacidad necesaria.</p>

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el presente capítulo, se presentan las conclusiones de la investigación las cuales son expuestas según los objetivos planteados. De ese modo, serán presentadas las conclusiones sobre cada uno de los factores y los principales resultados de acuerdo a la fase validación de factores con expertos y de su identificación a partir de las experiencias de la implementación de la gestión por procesos en cuatro ministerios. Además de ello, se proponen recomendaciones para las entidades públicas y para futuras investigaciones relacionadas a la temática de la presente investigación.

1. Conclusiones

Como primera conclusión, se tiene que la gestión por procesos es un enfoque de la gestión que permite a las organizaciones la generación de valor en cada una de las actividades previas a la entrega del bien o servicio final, ello supone la optimización de los recursos, la cohesión de las unidades de la organización y la eficacia global. En las entidades públicas, la implementación del enfoque de la gestión por procesos contribuye a una mejor entrega de los servicios, además de ello tiene implicancias organizacionales beneficiosas como el mejor uso de los recursos del Estado, es decir, de una manera más eficiente, y que se cree una sinergia entre las unidades organizacionales y de sus miembros.

La investigación tuvo como objetivo general la identificación de los factores críticos que limitan la implementación de la gestión por procesos en entidades públicas del Poder Ejecutivo, siendo nuestras unidades de observación cuatro ministerios. Este objetivo fue cumplido de manera satisfactoria y se pudo listar un total de seis factores críticos en dicho proceso de implementación, estos son: la gestión del cambio cultural, transformación de la estructura organizacional, la integración de la tecnología, el servicio civil con capacidades, la orientación al ciudadano, y finalmente, la normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación.

Un hallazgo resaltante de la validación de expertos fue en torno al factor de desarrollo de cadenas de valor interinstitucionales, el cual, si bien fue encontrado en la bibliografía, fue descartado por los expertos ya que ellos refieren que no existe consciencia y no es necesaria la presencia de la consciencia sobre este factor en la entidad, ello debido a la alta fijación en las actividades al interior de las entidades. Sobre este factor, además, existe un desacuerdo sobre el alcance de la “cadena de valor”, ya que esta podría verse como una cadena institucional, interinstitucional o intersectorial. Finalmente, los expertos mencionaron que las cadenas de valor cobran relevancia con fines presupuestales (a través de los PpRs) pero no es un concepto tan

difundido ni consciente en el marco de la implementación del enfoque de gestión por procesos. En atención a ello, concluimos que no hay una mirada transversal en la provisión de bienes y servicios -en la que participa más de una entidad en el proceso de provisión- dado que no hay consciencia sobre lo que es una cadena de valor o cómo esta es parte de los procesos, solo es realizada por un tema de obligatoriedad; a la vez, de acuerdo a los hallazgos no es un concepto que cobre relevancia en la implementación.

Por otro lado, el factor de cadenas de valor interinstitucionales permitió obtener una conclusión sobre los criterios de selección de las entidades. Las entidades fueron seleccionadas, en principio, por ser entidades que poseen una facultad rectora en determinadas materias y, a nivel normativo, se ha establecido que comparten la provisión de bienes y servicios con otros niveles de gobierno; sin embargo, no se ha evidenciado una mirada trasversal en dicha provisión a través de distintas entidades. En este último punto, se reafirma la escasa consciencia al interior de las entidades sobre el factor de desarrollo de cadenas de valor interinstitucionales. Tanto en los testimonios de los expertos como de los funcionarios se ha expuesto que los funcionarios solo se enfocan en cumplir con sus obligaciones en el marco de documentos como el ROF, en otras palabras, se ven a sí mismas. Inclusive, la mirada es más reducida porque al interior de las entidades no se ven entre unidades orgánicas y su articulación para la entrega de servicios, sino que está centrada básicamente en la unidad orgánica en la cual laboran.

Respecto a la lista de factores validados por los expertos y luego identificados en las entidades concluimos lo siguiente:

El factor de gestión del cambio cultural es el más crítico dado que de este depende la adopción del enfoque de gestión por procesos en la entidad, e incluso de la implementación de cualquier otro modelo o enfoque organizacional. Se ha visto que en las entidades no existe una actitud positiva hacia la adopción del enfoque por lo mismo que hay una resistencia al cambio, ello debido a que los funcionarios se han acostumbrado a una forma de trabajo, esto es, realizar las funciones indicadas en los instrumentos de gestión. Ha sido relevante encontrar que la gestión por procesos sería mucho más fácil de implementar en “entidades nuevas”¹² como el MIDIS y el MIMP por lo mismo que, desde su creación, han tenido personas que incluyeron en su origen por lo que se abordó la lógica de gestión por procesos tanto en su estructura como en la manera en que realizan sus actividades. En cambio, en entidades más grandes, calificadas como complejas, y antiguas como el MINSA es mucho más difícil implementar el enfoque. Por otro lado, las

¹² Se hace referencia a entidades nuevas como aquellas que han sido reestructuradas en cuanto a sus funciones o creadas en la última década.

costumbres arraigadas en los funcionarios tienen mucha relación con el factor de transformación de la estructura organizacional del Estado, se explica este punto en el siguiente párrafo.

Respecto al factor de transformación de la estructura organizacional, este resulta relevante en la medida que dada la estructura organizacional del Estado (funcional y jerárquica), los funcionarios están concentrados en el aspecto funcional y en el cumplimiento de sus tareas y ello afecta el que no se generen sinergias entre actividades pese a que puedan perseguir resultados parecidos. Sobre ello es preciso reflexionar que la forma en cómo el Estado se organiza hoy en día, a raíz de la existencia de otros enfoques como el enfoque de gestión por procesos, no supone que la estructura funcional deba desaparecer por ser un posible obstáculo en las costumbres de los funcionarios. Sin embargo, en la forma como se estructuran internamente las entidades públicas, debería existir flexibilidad para poder organizar las funciones y unidades orgánicas en una lógica de gestión por procesos dado el objetivo que busca, este es el de optimizar la entrega de bienes y servicios a los ciudadanos a partir del valor agregado a lo largo de la cadena de procesos. En paralelo, los instrumentos de gestión o normas de las entidades deben proveer a la entidad funciones claras y resultados bien orientados. De ese modo, además, se permite obtener mejores resultados de sinergias, cooperación y transversalidad de los procesos que conduzcan a la obtención de resultados hacia el ciudadano, esto como fin último del tercer pilar del proceso de modernización del Estado.

Continuando con el punto de orientación al ciudadano, este es también un factor relevante que de no estar asimilado por los funcionarios ocasionan que los esfuerzos de implementación del enfoque sean en vano y por ende corresponde a un factor limitante. Se ha visto que la gestión por procesos es pensada y tomada como una tarea más a cumplir en las entidades, dejando de lado el fin que persigue y su importancia como medio para lograr una eficiente y eficaz provisión de bienes y servicios. Un experto expresó de manera clara esta limitación aludiendo a que los enfoques como la gestión por procesos son vistos como un fin y no como un medio, ello conduce a que las entidades persigan terminar y dejar en blanco y negro los instrumentos de gestión; sin embargo, algunos de estos como los mapas de procesos no llegan a ser implementados o no tienen un seguimiento constante.

Adicionalmente, a raíz de la exploración del factor de servicio civil con capacidades, se puede concluir que en las entidades no hay un balance de conocimientos tanto a nivel teórico y normativo respecto a las habilidades blandas por parte del personal pese a que en algunas entidades se ofrecen programas de capacitaciones, cursos y sensibilizaciones. Ello se agrava con la alta rotación, pues los conocimientos adquiridos en las capacitaciones no se ponen en práctica dentro de la entidad o son recibidos por el público beneficiario que lo necesita. De ese modo,

contar con un servicio civil con capacidades debe pasar por mejorar la estrategia de sensibilización sobre la justificación del uso del enfoque de gestión y los fines que persigue, orientados al ciudadano. Lo cual indica la necesidad de, en principio, potenciar las habilidades blandas de los funcionarios, tales como el poder de negociación, el trabajo en equipo o consciencia sobre la misión de la entidad. Además, es clave que esta sensibilización llegue a la Alta Dirección y a los mandados medios. Ligado a la cultura organizacional, se menciona esto último debido a que se ha encontrado que es necesario el apoyo político y el compromiso de ambas partes para el desarrollo de iniciativas en general.

Respecto al factor de integración de las tecnologías para la implementación del enfoque, se tiene que en las entidades no hay una inversión significativa en esta y, la poca que hay se da para actividades específicas o al momento final de la prestación del servicio (como en el caso del MINSA con las historias clínicas), es decir, no es pensando de forma holística (procesos misionales o de soporte). La investigación también reveló que se ha priorizado la automatización de actividades, en lugar de partir de un ejercicio de ordenamiento de los procesos. Sin embargo, queda claro que muchas entidades del sector público no tienen los recursos suficientes para invertir en tecnología. Ello hace necesario que las soluciones tecnológicas que mejoren los procesos en las entidades deberían cumplir la característica de escalabilidad.

Finalmente, sobre el factor de normativa poco flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación, se tiene que las entidades no consideran que cuentan con el apoyo suficiente, e incluso cuestionan que deba realizarse de forma integral la implementación hacia todos los procesos de la entidad. Además, como se vio en un factor anterior, las entidades no poseen la misma capacidad de implementación y necesitan una atención diferenciada. Entre las entidades si bien existe homogeneidad en los procesos de soporte relacionados a los sistemas administrativos (gestión de recursos humanos, planeamiento, presupuesto, control, etc.), existen procesos misionales que dependen de las competencias de cada entidad y, en tal caso, necesitan del apoyo para identificar, articular u optimizar dichos procesos. En el primero de los casos, de procesos de soporte, podría ayudar con que sus entes rectores trabajen con las entidades en lo concerniente a cada sistema administrativo, considerando el enfoque de gestión por procesos. La optimización de procesos misionales está estrechamente relacionada con la cadena de valor institucional pero también interinstitucional o intersectorial, dado que para llegar a resultados se podría necesitar la articulación de distintos niveles de gobiernos o de distintos sectores, por ejemplo, para la entrega de servicios como la distribución de libros (que implican al MINEDU hasta Unidades de Gestión Local – UGEL) o programas de articulación al mercado de pequeños productores (que implica al MIDAGRI o al MINCETUR).

2. Recomendaciones

Las recomendaciones que serán presentadas surgen a partir los resultados obtenidos en las entrevistas con los expertos y entidades. Algunas de estas recomendaciones, como se indicó en la metodología fueron, validadas con un representante de la Secretaría de Gestión Pública y surgen a partir de la reflexión de las investigadoras. Estas recomendaciones están dirigidas principalmente a la Secretaría de Gestión Pública como órgano promotor de la reforma de modernización pública, así como a las áreas técnicas encargadas de velar por el proceso de implementación de la gestión por procesos en los ministerios. Como se demostrará más adelante, estas recomendaciones además involucran el apoyo político de la Alta Dirección de las entidades. También, se presentan recomendaciones para futuras investigaciones.

El factor de gestión del cambio cultural, da lugar a sugerir incorporación de estrategias para la implementación de la gestión por procesos diferenciadas según el tipo de entidad. Ello amerita un previo diagnóstico que permita determinar el nivel de resistencia al cambio respecto a la implementación. Esta estrategia aplicada debería ser acompañada por planes de seguimiento del avance, dado que se ha visto que no todos los ministerios cuentan con línea de base o valores actuales de indicadores de avances de la implementación del enfoque. Una reflexión importante que surge a raíz de lo conversado con los expertos, así como con el representante del ente rector que validó estas recomendaciones, es si es pertinente para todas las entidades públicas que el enfoque de gestión sea implementado, dada la existencia de otros enfoques como la gestión de resultados, gestión por competencias u otros que podrían ser más útiles, e incluso que pueden incorporar a los procesos como elementos tal como el enfoque de calidad. Cabe reconocer que estos enfoques son herramientas que conducen la gestión, de modo que las organizaciones pueden basar o no su funcionamiento en alguno de estos. Es importante reconocer que tras más de siete años de la aprobación de la PNMGP y a 3 años de la aprobación de la Norma Técnica para implementar el enfoque de gestión por procesos, son pocos los avances de las entidades respecto a este pilar de modernización, pese a que hubo procesos de reforma de la gestión pública como la del servicio civil meritocrático que en su momento impulsaron el uso del enfoque. En ese sentido, esta investigación ha abordado limitaciones que pueden permitir al ente rector o a los implementadores técnicos o Alta Dirección de las entidades a abordar estrategias con énfasis en algunos de los factores (sensibilizaciones para abordar el cambio cultural, mejora de instrumentos de gestión, apoyo técnico, etc.) ; sin embargo, podría ocurrir que no todas las entidades deban aplicarlo, pero en su lugar podrían emplear un enfoque con el que persista la generación de valor público y de resultados orientados al ciudadano.

Una reflexión que da lugar al debate, se da a partir del factor de transformación de la estructura funcional. Como investigadoras, se es consciente de la organización del Estado y de que no resulta viable sugerir un cambio de la estructura funcional, en línea con lo validado con el representante del ente rector, tampoco se trata de que la gestión por procesos reemplace la estructura funcional, si no que esta es un enfoque, es decir, un instrumento que se usa de acuerdo a la necesidad o la naturaleza como entidad para poder ser más eficiente. Así, tanto la estructura funcional como la estructura operativa deben coexistir y ello hace necesario la mejora de instrumentos de gestión como el ROF, pues como se ha evidenciado en el análisis de los factores, en lugar de brindar una visión clara de competencias y funciones generales y específicas de sus unidades de organización, así como sus relaciones de dependencia, “se han enfocado en el detalle [...] perdiendo la mirada de bosque” (comunicación personal, 04 de marzo de 2021). Esto mismo ha generado que los funcionarios o unidades orgánicas trabajen por silos o se centren en sus tareas.

Por otro lado, a raíz de lo explorado en cuanto a la integración de las tecnologías de la información, se recomienda que las soluciones tecnológicas desarrolladas por entidades con capacidad presupuestaria y técnica podrían ser compartidas y replicadas en diversas entidades. Así mismo, estos avances tecnológicos en procesos, ya sean misionales o de soporte, también deben tener un mayor alcance, es decir, no solo orientarse a abordar las problemáticas de una actividad, si no mejorar el ordenamiento de una cadena de actividades. Cabe resaltar que este factor se hace viable en cuanto se cuente con el personal preparado y que posea una actitud positiva hacia la innovación, de otro modo, cualquier iniciativa de mejora de los procesos no podría ser bien recibida.

Sobre la normativa flexible y capacidad de soporte del ente rector, se hace necesaria la reflexión sobre los documentos orientadores y normativos, y hacen evidente que, dada la capacidad de implementación, debería ser más flexible y clara. La flexibilidad se daría en dos sentidos, por un lado, porque se requiere que no todas las entidades aborden la implementación de manera integral en la entidad, sino que se hace necesario que empiecen por algunos de sus procesos si ello les resulta más conveniente o les permite iniciar con la implementación. Con este punto no se sugiere abandonar la mirada integral de los procesos en la entidad, pero tras una correcta identificación de procesos, por ejemplo, se da pie al inicio de la mejora de algunos procesos priorizados o urgentes. Por otro lado, se requiere la flexibilidad y claridad respecto a la aplicación de otras normas o estándares internacionales que servirían para la gestión por procesos. En lo que respecta al apoyo del ente rector, es evidente que el no podría adoptar una posición de mesa de partes de todas las entidades públicas para brindar apoyo técnico, incluso resultaría imposible atenderlas de manera personalizada. Coincidiendo con lo expresado por el

representante del ente rector, para tener una mayor capacidad de soporte se pueden utilizar herramientas digitales para realizar sesiones de capacitación y resolución de consultas, a propósito del contexto actual de la pandemia.

Adicionalmente, se había visto en el planteamiento del problema de investigación otros esfuerzos de reforma de gestión pública que involucran metodologías orientadas a la gestión por procesos como la del servicio civil meritocrático; también existen herramientas como los PpRs que se basan en marcos lógicos que contemplan cadenas de valor, que bien pueden ser entendidas desde una gestión por procesos. Esta reflexión, da lugar a recomendar la articulación de entes rectores de sistemas administrativos presentes en cada entidad como lo son la Secretaría de Gestión Pública o la Autoridad de Servicio Nacional del Servicio Civil (SERVIR) en la mejora y formulación de herramientas de gestión o metodologías que permitan a las entidades abordar sus procesos.

Finalmente, se proponen otras recomendaciones para futuras investigaciones. Por un lado, a través de la ronda de expertos, se reconocieron entidades que han tenido avances mayores en la implementación del enfoque como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) o entidades que hayan realizado simplificación de procedimientos administrativos. En estos casos reconocidos como exitosos se puede obtener una mirada de los factores de éxito que condujeron a dichas entidades a una mejor ejecución, de este modo, se podría realizar una investigación similar que confirme la criticidad de los factores ya identificados a través de la presente investigación.

Finalmente, esta investigación tuvo como unidades de observación a funcionarios que forman parte de las unidades encargadas de la implementación de la gestión por procesos en las entidades, Oficinas de Modernización u Organización o similares, o que formaban parte de equipos técnicos en las entidades. Tal y como fue reconocido en las limitaciones de la investigación, este acercamiento, desde la perspectiva del implementador puede ser complementado con la perspectiva de dueños de los procesos al interior de las entidades. Esta estrategia metodológica sugerida podría permitir comparar los resultados obtenidos, e incluso verificar la validación de los factores.

REFERENCIAS

- Arguedas, C., & Ugarte, M. (2008). Estado: Funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas. Lima: IDEA. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/A435FCFDD1E11B34052579490056BF87/\\$FILE/Estado_Funcionamiento_Organizaci%C3%B3n.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/A435FCFDD1E11B34052579490056BF87/$FILE/Estado_Funcionamiento_Organizaci%C3%B3n.pdf)
- Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2020). Avances: Estadísticas. Recuperado de <https://www.servir.gob.pe/proceso-de-transito-al-nuevo-regimen-del-servicio-civil/avances-en-el-proceso-de-transito/>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil [SERVIR] (2021). Relación de Entidades en Tránsito al Régimen de la Ley del Servicio Civil. Recuperado de <https://www.servir.gob.pe/relacion-de-entidades-en-transito-al-regimen-de-la-ley-del-servicio-civil/analisis-institucional-de-la-entidad/>
- Ascarza, I. (2015). Los desafíos en la implementación de la gestión por procesos. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lima, Perú. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3560F191A108E2DA052580300059FA69/\\$FILE/ascarlop.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3560F191A108E2DA052580300059FA69/$FILE/ascarlop.pdf)
- Begazo, J. D., & Fernandez, W. (2017). Gestión por procesos y su relación con el plan estratégico en un contexto de modernización de la gestión pública peruana. *Gestión En El Tercer Milenio*, 19(37), 25–30. Recuperado a partir de <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/administrativas/article/view/13773>
- Beltrán, J., Carmona, C., Carrasco, R., Rivas, M., & Tejedor, F. (2002). Guía para una gestión basada en procesos. Andalucía: Instituto Andalúz de Tecnología. Recuperado de <http://www.centrosdeexcelencia.com/wp-content/uploads/2016/09/guiagestionprocesos.pdf>
- Baquerizo, L., Mejía, L. & Valencia, P. (2020). Factores críticos que facilitan el diseño de servicios públicos a través de un proceso de innovación abierta a partir de experiencias en el sector público peruano. (Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú). Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/17240>
- Bravo, J. (2013). Gestión de procesos (Valorando la práctica). Santiago de Chile: Editorial Evolución S.A. Recuperado de <https://issuu.com/davinthor/docs/gestion-de-procesos-juan-bravo-carrasco>
- CEPLAN. (2019). Guía para el Planeamiento Institucional (2019). Recuperado de https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/guia-para-el-planeamiento-institucional-2018/
- CLAD (2009). Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 363-387. El Salvador. Recuperado de http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/56_57/carta_ibero.pdf

- Contraloría General de la República y Apoyo Consultoría (2014). Estudio del Proceso de Descentralización. Lima: PNUD. GIZ. Recuperado de: <http://www.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20democr%C3%A1tica/p e.Estudio%20proceso%20de%20descentralizacion.pdf>
- Cooperación Alemana al Desarrollo [GIZ] (2012). Informe de Misión: Documento de identificación de la problemática y mapeo de actores en el marco de la Consultoría: “Diseño de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y de una propuesta para la Estrategia de Implementación al 2016“. Lima: AC Pública SAC. Recuperado de <https://studylib.es/doc/8731312/documento-de-identificaci%C3%B3n-de-la-problem%C3%A1tica-y-mapeo-de>.
- Chauca, L., Garcia H., & Martinez, G. (2018) Más allá del proceso de implementación: un estudio sobre los factores críticos que rodean la implementación de gestión de competencias en organizaciones públicas del Perú. (Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú). Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/11832>
- Decreto Supremo N° 054-2018-PCM. Aprueba los Lineamientos de Organización del Estado (2018). Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-los-lineamientos-de-organizacion-decreto-supremo-n-054-2018-pcm-1649413-1/>
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. Aprueba la Política Nacional de Modernización del Estado (2013). Recuperado de <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf>
- Hammer, M. & Champy, J (1994). *Reingeniería*. Bogota: Grupo Editorial Norma. Recuperado de <https://books.google.com.co/books?id=PdYa1vzOP3wC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- Hernández, R.; Fernández, C. & Baptista, P. (2010). Metodología de la investigación (5ª ed.). México, D. F.: McGraw-Hill. Recuperado de https://www.academia.edu/20792455/Metodolog%C3%ADa_de_la_Investigaci%C3%B3n_5ta_edici%C3%B3n_Roberto_Hern%C3%A1ndez_Sampieri
- Hernández, R.; Fernández, C. & Baptista, P. (2014). Metodología de la investigación (6ª ed.). México, D. F.: McGraw-Hill. Recuperado de <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance y Asociación Civil Transparencia (2005). Reforma y Modernización del Estado: Módulo Avanzado de Formación Política. Suiza: IDEA. Recuperado de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/reforma-y-modernizacion-del-estado.pdf>
- Iraheta, V. (Noviembre de 2016). Elementos para una discusión sobre gestión por procesos en la administración Pública. En *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. CLAD, Santiago de Chile. Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F422A90597B600360525810D005A95FD/\\$FILE/iraheta.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F422A90597B600360525810D005A95FD/$FILE/iraheta.pdf)

- Latinobarómetro. (2011). Informe 2011. Corporación Latinobarómetro. Recuperado de https://www.infoamerica.org/primer/lb_2011.pdf
- Latinobarómetro. (2018). Informe 2018. Corporación Latinobarómetro. Recuperado de http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf
- Ley N° 29158. Aprueba la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007). Recuperado de http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-Organica-del-Poder-Ejecutivo_29158-LOPE.pdf
- Ley N° 27867. Aprueba la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2002). Recuperado de https://www.mimp.gob.pe/ogd/pdf/2014-ley-organica-de-gobiernos-regionales_27867.pdf
- López, F. (2008). El enfoque de gestión por procesos y el diseño organizacional - El caso Antioqueño (Trabajo de investigación, Universidad EAFIT, Medellín, Colombia). Recuperado de <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/4496>
- Martín-Crespo, M. & Salamanca, A. (2007). El muestreo en la investigación cualitativa. *Nure investigación*, 27 (7). Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/290779618_El_muestreo_en_la_investigacion_cualitativa
- Martínez-Salgado, C. (2012). El muestreo en investigación cualitativa: principios básicos y algunas controversias. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(3), 613-619. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000300006>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2015) Guía metodológica para la definición, seguimiento y uso de indicadores de desempeño de los Programas Presupuestales. Lima: MEF. SECO. GIZ. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/guia_seg_publicacion.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2016) Programas Presupuestales con articulación territorial. Guía informativa para el Proceso Presupuestario 2017. Lima: MEF. SECO. GIZ. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/guia_pparticulad o2017.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2021) Manuales de procedimientos (MAPROS) Recuperado de https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101583&view=article&catid=250&id=2344&lang=es-ES
- Oszlak, O. (2011). “El rol del estado: micro, meso, macro”, Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, 7 de julio de 2011, Resistencia. Recuperado de <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4202>
- Pasco, J. (2015). La modernización del estado en el Perú. *Revista de Estudios de Políticas Públicas de la Universidad de Chile*, 2 (11), 246-252. Recuperado de <https://revistaestudiospoliticaspUBLICAS.uchile.cl/index.php/REPP/article/download/3848/7/40136/>

- Pasco, M. & Ponce, M. (2015). Guía de investigación: en gestión. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Vicerrectorado de Investigación. Dirección de Gestión de la Investigación. Departamento Académico de Ciencias de la Gestión.
- Pepper, S. (2011). Definición de gestión por procesos. *MEDwave*, -. Recuperado de <https://www.medwave.cl/link.cgi/Medwave/Series/GES03-A/5032?ver=sindisen>
- Pérez, J. (2009). *Gestión por Procesos* (3era ed.). Madrid: ESIC Editorial. Recuperado de <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=koSkh64nRb4C&oi=fnd&pg=PA13&dq=gesti%C3%B3n+por+procesos&ots=7SNNBjdsVw&sig=dRAGwa8ipxBMUC7AC3T3I9Rnydc#v=onepage&q=gesti%C3%B3n%20por%20procesos&f=false>
- Pérez, J. (2012). *Gestión por Procesos* (5ta ed.). Madrid: ESIC Editorial. Recuperado de https://books.google.com.pe/books?id=qbDaVMS6uhUC&printsec=frontcover&dq=gesti%C3%B3n+por+procesos&hl=es&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=gesti%C3%B3n%20por%20procesos&f=false
- Prado, W. (2018). Nivel de desarrollo de la gestión por procesos en los hospitales de Nivel II de Lima Metropolitana - Ministerio de Salud. (Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú). Recuperado de <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/10157>
- Presidencia del Consejo de Ministros y Cooperación Alemana al Desarrollo [GIZ] (2013). Memoria del Seminario Internacional: Modernización de la Gestión Pública en el Perú, Hacia un Estado al servicio del ciudadano, Lima. Recuperado de <https://www.coursehero.com/file/46682678/MODERNIZACI%C3%93N-DE-LA-GESTI%C3%93N-PUBLICA-EN-EL-PER%C3%9Apdf/>
- Presidencia del Consejo de Ministros (2013). Ley Servir: Meritocracia, capacitación y más beneficios laborales. Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/2013/07/ley-servir-meritocracia-capacitacion-y-mas-beneficios-laborales/#:~:text=La%20Ley%20del%20Servicio%20Civil,adem%C3%A1s%20preste n%20servicios%20de%20calidad.>
- Presidencia del Consejo de Ministros (2014). Organigrama del Estado Peruano. Recuperado de <https://www.peru.gob.pe/docs/estado.pdf>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2017). Encuesta Nacional de Satisfacción Ciudadana 2017. Lima: Ipsos Public Affairs. Recuperado de https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2018/03/Encuesta_Nacional_Satisfacci%C3%B3n_Web_20180308.pdf
- Ravesteyn, P. & Versendaal, J. (2007). Success Factors of Business Process Management Systems Implementation. Association for Information Systems. AIS Electronic Library (AISeL)ACIS 2007 Proceedings. Recuperado de <http://aisel.aisnet.org/acis2007/60>
- Resolución de la Secretaría de Gestión Pública N° 006-2018-PCM-SGP. Aprueba la Norma Técnica para la Implementación de la Gestión por Procesos (2018). Recuperado de: <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/Norma-T%C3%A9cnica-para-Calidad-de-Servicios.pdf>
- Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 087-2017-SERVIR-PE. Formaliza la aprobación de la Directiva N° 002-2017-SERVIR/GDSRH “Normas para la Elaboración del Mapeo de

- procesos y el Plan de Mejoras de las Entidades Públicas en Proceso de Tránsito” (2017). Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1347010/Resoluci%C3%B3n%20de%20Presidencia%20Ejecutiva.pdf>
- Rodriguez, I., & Alpuin, D. (2014). La gestión por procesos en las organizaciones: La forma en la que los resultados se logran. *Deloitte*. Recuperado de <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uy/Documents/strategy/Gesti%C3%B3n%20por%20procesos%20para%20web.pdf>
- Saboya, F. (2006). La modernización del Estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles. *Diálogos De Saberes*, (25), 357–376. Recuperado de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1969>
- Sanchez, A., & Villegas, V. (2020). Un marco analítico para la implementación de la gestión por procesos en servicios hospitalarios provistos por el sector público. (Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú).
- Santos, H., Alves, C., Santos, G. & Santana A. (2014). Identifying Strategies for Managing Critical Success Factors of BPM initiatives in Brazilian Public Organizations. *Trilhas Técnicas*. (1). Londrina: Federal University of Pernambuco. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/263426371_Identifying_Strategies_for_Managing_Critical_Success_Factors_of_BPM_initiatives_in_Brazilian_Public_Organizations
- Secretaría de Gestión Pública. (2015). Documento orientador: Metodología para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública en el marco del D.S. N° 004-2013-PCM – Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Lima:PCM. Recuperado de https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/03/Metodologia_de_GxP.pdf
- Secretaría de Gestión Pública. (2016). Identificación y Análisis de las Tendencias en Materia de Modernización de la Gestión Pública con una visión a 2030 (1ª ed.). Lima: SGP. Recuperado de <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/08/Analisis-de-las-Tendencias.pdf>
- Secretaría de Gestión Pública. (2017). Política Nacional de la Modernización de la Gestión Pública. Lima: PCM. Recuperado de <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>
- Syed, R., Bandara, W., French, E., & Stewart, G. (2018). Getting it right! Critical Success Factors of BPM in the Public Sector: A Systematic Literature Review. *Australasian Journal of Information Systems*, 22. <https://doi.org/10.3127/ajis.v22i0.1265>
- Valencia, V. (2015). Revisión Documental en el Proceso de Investigación. Universidad Tecnológica de Pereira. Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://univirtual.utp.edu.co/pandora/recursos/1000/1771/1771.pdf>
- Waissbluth, M. (2008). Sistemas complejos y Gestión Pública. Documentos de trabajo. *Serie Gestión*. 99. Recuperado de <http://www.dii.uchile.cl/~ceges/publicaciones/99%20ceges%20MW.pdf>
- Zaratiegui, J. (1999). La gestión por procesos: Su papel e importancia en la empresa. *Economía Industrial*, 330 (5). Recuperado de

<https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/330/12jrza.pdf>



ANEXOS

ANEXO A: Conceptos clave para la gestión por procesos

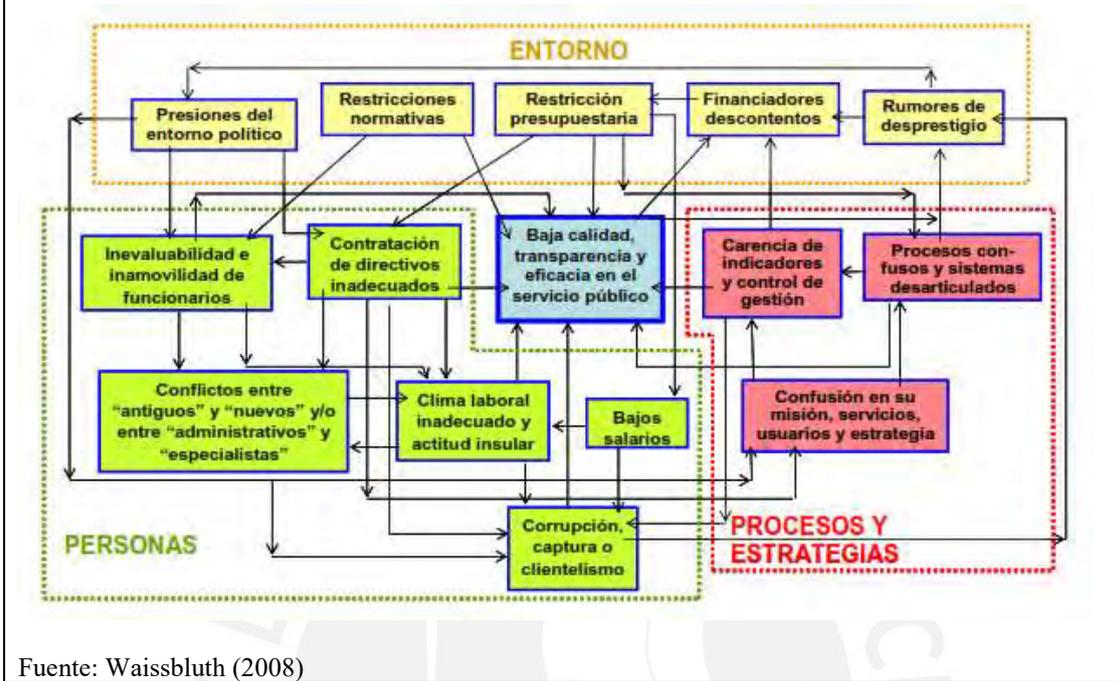
Tabla A1: Conceptos claves de la gestión por procesos

Concepto	Definición
Gestión por procesos	Enfoque de gestión que le permite a la dirección de la empresa: identificar, graficar, diseñar, pero, sobre todo, mejorar y hacer más provechoso los procesos para lograr la confianza del cliente.
Proceso	Secuencia organizada de actividades la cuales interactúan entre sí. Estas son realizadas en un espacio controlado por un grupo de personas y necesitan insumos o inputs (como productos/servicios y actividades que agreguen valor) para obtener un resultado (output) previamente planificado y, este resultado, debe generar valor al usuario o cliente.
Proceso estratégico	Aquellos que condicionan y le dan una dirección a los demás procesos.
Proceso operativo o misional	Núcleo del negocio y crean valor al usuario o cliente.
Proceso de soporte o de apoyo	Apoya a los procesos clave.
Actividad	Conjunto de tareas o cualquier acción que lleva a cabo una persona o grupo de personas, pero que tiene un propósito claro: la optimización de la operación o transacción de manera que así se mejora el desempeño de la organización.
Inputs o entradas	Puede ser un objeto e incluso los conocimientos y/o habilidades que tiene una persona, pero estos se necesitan para llevar a cabo un proceso.
Outputs o salidas	Resultado previsto. Estos permiten definir los límites del proceso y conocer la interrelación que hay con otros procesos.

Adaptado de Sanchez y Villegas (2020).

ANEXO B: Patologías frecuentes de los sistemas públicos

Figura B1: Patologías frecuentes de los sistemas públicos



Fuente: Weissbluth (2008)

Anexo C: Modelos para la implementación de la gestión por procesos

Figura C1: Modelo de Madurez de Adopción de BPM

	Iniciación	Definición	Automatización	Integración y Monitoreo	Optimización y Mejora continua
Descripción	<ul style="list-style-type: none"> La organización identifica sus procesos principales haciendo foco en las actividades a ser ejecutadas por las distintas áreas funcionales. 	<ul style="list-style-type: none"> Los procesos son conocidos y están documentados. Se identifican "dueños" de procesos como figuras de referencia. 	<ul style="list-style-type: none"> Los procesos están automatizados y montados sobre una herramienta BPMS. 	<ul style="list-style-type: none"> Los procesos se encuentran integrados y se monitorea su desempeño. Los "dueños" de procesos adquieren poder de decisión y responsabilidad por los resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> Los procesos se monitorean en forma centralizada. Se trabaja en la optimización y mejora continua de los procesos.
Tecnología y herramientas	<ul style="list-style-type: none"> La organización no utiliza herramientas para el modelado de procesos. Cuando estos se documentan, se utilizan herramientas tradicionales (descripción textual, tablas de actividades, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> La organización utiliza herramientas de modelado de procesos, define indicadores de desempeño e identifica roles vinculados a la gestión de cada proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> La organización incorpora herramientas BPMS para la automatización de sus procesos, la gestión de reglas de negocio y el intercambio electrónico de documentos. 	<ul style="list-style-type: none"> La herramienta BPMS integra los diferentes sistemas y facilita la integración con aparatos externos. Se incorporan herramientas para el monitoreo de actividades y acuerdos de servicio. Se comienzan a utilizar herramientas de BI para el análisis de datos. 	<ul style="list-style-type: none"> La organización incorpora herramientas avanzadas para el monitoreo de procesos. Se utilizan herramientas avanzadas de BI para procesamiento de datos y obtención de información analítica. Se incorporan herramientas de simulación para la optimización de los procesos.
Factores críticos de éxito	<ul style="list-style-type: none"> Creación de conciencia de procesos dentro de la organización. 	<ul style="list-style-type: none"> Colaboración efectiva entre las áreas de negocio y TI. Capacitación de actores claves. 	<ul style="list-style-type: none"> Capacitación y gestión del cambio durante la implementación. Generación de resultados rápidos y visibles. Liderazgo y patrocinio de la Dirección. 	<ul style="list-style-type: none"> Empleados con conocimiento sobre la gestión transversal de procesos. Definición de responsables para el monitoreo y corrección de desvíos. Liderazgo y patrocinio de la Dirección. 	<ul style="list-style-type: none"> Incorporación del cambio como una constante en la organización. Descentralización en la toma de decisiones. Roles y responsabilidades claramente comprendidos.

Fuente: Rodríguez y Alpuin (2014)

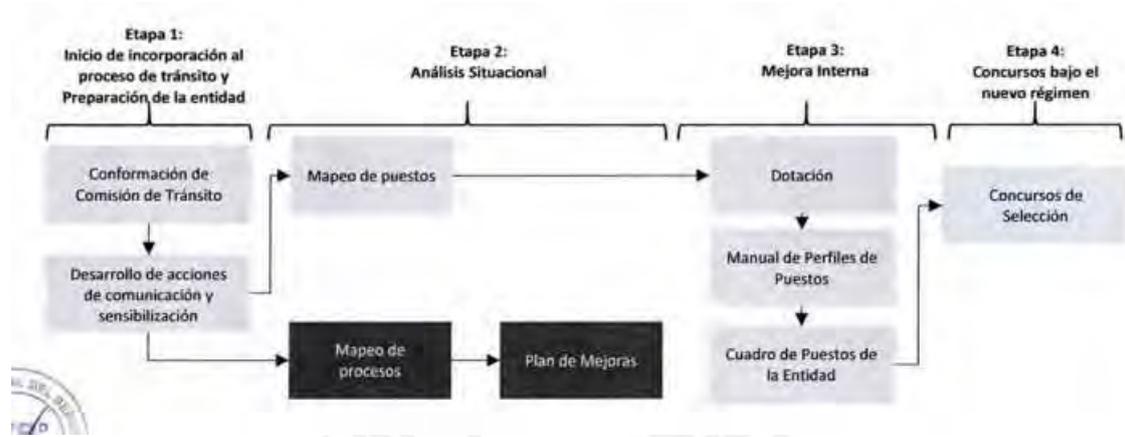
Tabla C1: Modelo de gestión por procesos en un sistema de gestión

Etapa	Descripción
1. Identificación y secuencia de los procesos	<p>Comprende la reflexión sobre los procesos que deben configurar el sistema, estos deben ser aquellos que son significativos teniendo en cuenta factores como influencia de la satisfacción del cliente, efectos de la calidad del producto/servicio, influencia en la misión y estrategia, utilización intensiva de los recursos y otros.</p> <p>Herramientas sugeridas: Mapa de procesos, diferenciándolos por tipo de procesos.</p>
2. La descripción de cada uno de los procesos	<p>Consiste en determinar los criterios y métodos para asegurar que las actividades que componen los procesos se realizan eficazmente; así se describen los elementos que permitan un posterior control y la gestión del proceso.</p> <p>Herramientas sugeridas: Diagramas de procesos y fichas de procesos.</p>
3. Seguimiento y la medición para conocer los resultados que se obtienen	<p>Consiste en establecer indicadores que permitan medir la capacidad, eficacia y eficiencia de los procesos, estos deben permitir el control de procesos y posterior toma de decisiones.</p> <p>Herramientas sugeridas: Fichas de indicadores</p>
4. Mejora de los procesos con base en el seguimiento y medición realizado	<p>A través de la fase anterior se identifican aquellos procesos que alcanzan los resultados planificados y dónde existen oportunidades de mejora, de ese modo las organizaciones pueden emplear acciones correctivas.</p> <p>Herramientas sugeridas: Ciclo de mejora continua de Deming o ciclo Plan-Do-Check-Act (PDCA)</p>

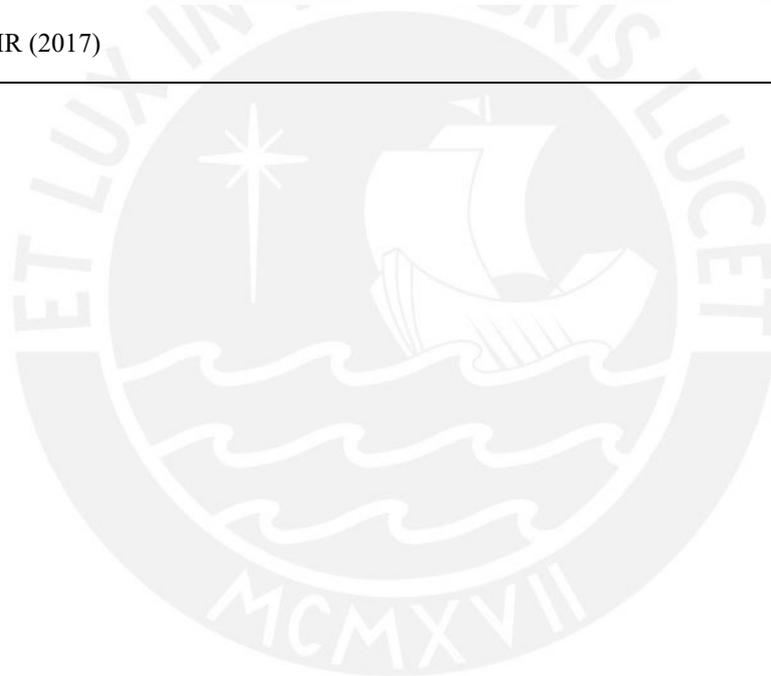
Adaptado de Beltrán et. al en Sanchez y Villegas (2020)

ANEXO D: Proceso de Tránsito a la Ley de Servicio Civil

Figura D1: Proceso de Tránsito a la Ley de Servicio Civil



Fuente: SERVIR (2017)



ANEXO E: Revisión de Planes Estratégicos Institucionales (PEI) de ministerios peruanos

Tabla E1: Revisión de Planes Estratégicos Institucionales (PEI) de ministerios peruanos

Nombre de ministerio	Nombre de Plan Estratégica Institucional (PEI)	Inclusión de la implementación de la gestión por procesos	Acción/Objetivo estratégica/o	Grado de avance (si aplica)
MIDIS	Plan Estratégico Institucional PEI 2020 - 2023	No se incluye	-	No existe línea base o valores actuales
MINSA	Plan Estratégico Institucional PEI 2019 – 2023	No se incluye	-	No existe línea base o valores actuales
MIDAGRI	Plan Estratégico Institucional PEI 2019 – 2022	No es claro. La gestión por procesos no es claramente reconocida como un mecanismo.	-	No existe línea base o valores actuales
MINEDU	Plan Estratégico Institucional PEI 2019-2023	Sí se incluye	OEI.06: Modernizar la gestión y financiamiento institucional y del sistema educativo AEI.06.01: Estrategia efectiva de mejora de la eficiencia y transparencia en los procesos administrativos y legales del Ministerio de Educación Indicador: Número de estrategias implementadas orientadas a la modernización en la gestión de las DRE y UGEL	2 de estrategias implementadas orientadas a la modernización en la gestión de las DRE y UGEL (Año 2017) Al revisar el indicador en la evaluación del año 2019, este no ha sido incluido y antes bien, se han propuesto dos nuevos indicadores.
MTC	Plan Estratégico Institucional PEI 2020-2023	No se incluye	-	No existe línea base o valores actuales
MIMP	Plan Estratégico Institucional PEI 2019 - 2023	No se incluye	-	No existe línea base o valores actuales

Tabla E1: Revisión de Planes Estratégicos Institucionales (PEI) de ministerios peruanos (continuación)

Nombre de ministerio	Nombre de Plan Estratégica Institucional (PEI)	Inclusión de la implementación de la gestión por procesos	Acción/Objetivo estratégica/o	Grado de avance (si aplica)
MTPE	Plan Estratégica Institucional PEI 2017 - 2022	No es claro. Se puede considerar la acción estratégica sobre el sistema de modernización como relacionada a la gestión por procesos.	OEI 8. Mejora el modelo de gestión institucional centrado en el ciudadano AEI 8.2. Sistemas Administrativos modernizados con herramientas de gestión orientadas al beneficio de clientes internos y externos. Indicador: N° de herramientas de gestión modernizadas	4 herramientas de gestión modernizadas (Año 2016) El informe de avance revela que se ha llegado 55 herramientas de gestión modernizadas el año 2019; sin embargo, ninguna se relacionada directamente con la gestión por procesos.
PCM	Plan Estratégico Institucional PEI 2018-2020	Sí se incluye	OEI 6. Fortalecer la gestión institucional en la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM. AEI 6.1. Gestión por procesos implementada en la PCM Indicadores: Porcentaje de ejecución de las etapas de la gestión por procesos implementada en la PCM	No existe línea base o valores actuales respecto al avance de la implementación de la gestión por procesos.
VIVIENDA	Plan Estratégico Institucional PEI 2017 - 2021	Sí se incluye	OEC 4. Mejorar la eficiencia operativa. OEI 6. Consolidar la gestión por procesos a través de la modernización y mejora continua. P 10. Grado de avance en la consolidación de la gestión por procesos	No existe línea base o valores actuales
MINAM	Plan Estratégico Institucional del 2019-2022	Sí se incluye	OEI 12. Fortalecer la institucionalidad del MINAM con enfoque en el logro de resultados, descentralización y satisfacción del ciudadano AEI 12.03. Gestión de procesos de planificación, modernización, presupuesto, programación de inversiones y cooperación internacional fortalecidos en el marco de la eficiencia y modernidad de la gestión pública basada en resultados de los órganos del MINAM	No existe línea base o valores actuales respecto al avance de la implementación de la gestión por procesos.

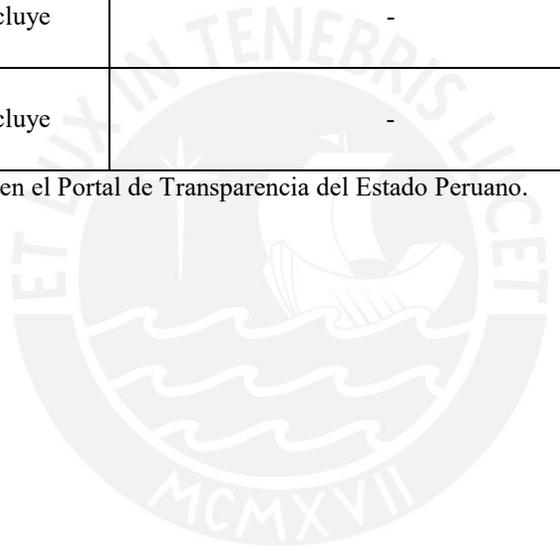
Tabla E1: Revisión de Planes Estratégicos Institucionales (PEI) de ministerios peruanos (continuación)

Nombre de ministerio	Nombre de Plan Estratégica Institucional (PEI)	Inclusión de la implementación de la gestión por procesos	Acción/Objetivo estratégica/o	Grado de avance (si aplica)
MININTER	Plan Estratégica Institucional PEI 2020 - 2024	Sí se incluye	OEI 8. Fortalecer la gestión institucional AEI 8.4. Procesos operativos y administrativos optimizados Indicadores: 1) Porcentaje de manuales de procesos documentados 2) Cantidad de procesos mejorados	6.3% de manuales de procesos documentados (Año 2019) No existe línea base o valores actuales respecto al indicador cantidad de procesos mejorados.
MEF	Plan Estratégico Institucional PEI 2017 - 2024	No se incluye	-	No existe línea base o valores actuales
MINDEF	Plan Estratégico Institucional PEI 2019 - 2023 ampliado	No se incluye	-	No existe línea base o valores actuales
MINJUS	Plan Estratégico Institucional PEI 2021 - 2024	Sí se incluye	OEI 11. Modernizar la gestión institucional. AEI 11.3 Implementación efectiva de la gestión por procesos, simplificación administrativa y organización de la institución. Indicador: Porcentaje de procesos de Nivel 0 con manual de procedimientos, aprobados	25% de procesos de Nivel 0 con manual de procedimientos, aprobados (Año 2018). De acuerdo al informe de evaluación al 2019, se logró obtener un total de 50.0% procesos caracterizados, lográndose la aprobación de la Directiva para Implementar la Gestión por Procesos en el MINJUSDH, alineada a la citada Norma Técnica, mediante R.S.G. N° 0133-2019-JUS (21/12/2019).
PRODUCE	Plan Estratégico Institucional PEI 2020 - 2023	No se incluye	-	No existe línea base o valores actuales
MINCETUR	Informe de Evaluación de Resultados del Plan Estratégico Institucional - PEI 2017 - 2025	No se incluye	-	No existe línea base o valores actuales

Tabla E1: Revisión de Planes Estratégicos Institucionales (PEI) de ministerios peruanos (continuación)

Nombre de ministerio	Nombre de Plan Estratégica Institucional (PEI)	Inclusión de la implementación de la gestión por procesos	Acción/Objetivo estratégica/o	Grado de avance (si aplica)
MINEM	Plan Estratégico Institucional 2020 - 2025	No se incluye	-	No existe línea base o valores actuales
CULTURA	Plan Estratégico Institucional PEI 2021 - 2024	No se incluye	-	No existe línea base o valores actuales
RELACIONES EXTERIORES	Plan Estratégico Institucional PEI 2020 - 2022	No se incluye	-	No existe línea base o valores actuales

Nota: Los PEI e Informes de avances fueron encontrados en el Portal de Transparencia del Estado Peruano.



ANEXO F: Cuestionario a expertos para la validación de factores críticos en la implementación de gestión por procesos – Ronda de expertos

Cuestionario a expertos para la validación de factores críticos en la implementación de gestión por procesos – Ronda de expertos

El objetivo de la presente investigación es identificar los factores críticos que limitan la implementación de la gestión por procesos en entidades públicas. Así, mediante este cuestionario que tiene como base la síntesis de factores críticos hallados a partir de la revisión de varios autores, se busca validar aquellos factores críticos encontrados. La búsqueda de factores críticos se realizó tanto para el ámbito público y privado, sin embargo, para fines de la investigación estas las definiciones de los factores están enmarcadas al sector público. El cuestionario es un insumo que permitirá a los expertos y a los investigadores tener un desarrollo más óptimo de la entrevista a profundidad a realizarse posteriormente.

Finalmente, este cuestionario tiene una versión de formulario de *Google Forms* (<https://forms.gle/yUYxuWimoyrzqPH58>) que será difundido a través de la invitación que se realice a los expertos a través de correo electrónico. Antes de llevar a cabo la entrevista a profundidad, los resultados de la entrevista permitirán estructurar la entrevista con aquellos puntos críticos y elementos validados y adicionados. Los contenidos de la encuesta son los siguientes:

Datos del entrevistado

Nombre	
Especialidad	
Actual o anteriores puestos desempeñados relacionado a la temática / Institución(es)	

Desarrollo

1. A continuación, observará una lista de 6 factores encontrados en la teoría, ¿considera que cada uno de ellos son factores críticos en el proceso para la implementación de la gestión por procesos en las organizaciones públicas? Se brindan las definiciones de lo que se entiende por cada uno de los factores. Marque aquellos que considere factores críticos.
 - a. Gestión del cambio cultural: Conjunto de valores, percepciones, actitudes, comportamientos y paradigmas naturalizados que bien pueden producir que cualquier herramienta de gestión que quiera ser empleada. Se requiere de las competencias adecuadas, pero sobre todo de una actitud positiva hacia el aprendizaje, así como un predominio de la motivación intrínseca y de tipo trascendental de un funcionario público, esta es de servir a la ciudadanía (Ascarza, 2015).
 - b. Transformación de la estructura organizacional: Los entes rectores o entidades deben lograr que una institución funcione como un sistema integrado y holístico a través de

la superación de las limitaciones de una estructura organizacional jerárquica-funcional para pasar a gestionar de manera cohesionada y orientada a resultados (Ascarza, 2015).

- c. El desarrollo de cadenas de valor interinstitucionales: Las cadenas de valor permiten establecer y tener consciencia de los canales de producción de bienes y servicios al interior de las entidades, ello vincula a todas sus unidades orgánicas en los resultados finales, intermedios y productos finales, que contienen los marcos estratégicos y marcos lógicos insertos en, por ejemplo, los Presupuestos por Resultados que involucran a la entidad, así como programas o planes estratégicos institucionales (Ascarza, 2015).
- d. Integración de la tecnología: Una vez que se han identificado y definido los procesos relevantes, se requiere de una serie de herramientas tecnológicas para que se puedan ejecutar de una manera integrada y eficiente. Las tecnologías facilitan el modelar, simular, ejecutar y monitorear procesos de cualquier naturaleza (Rodríguez y Alpuin, 2014)
- e. Servicio civil con capacidades: Para poder llevar a cabo la implementación de la gestión por procesos, además de los conocimientos en sobre el enfoque, se requiere “desarrollar habilidades para el trabajo en equipo, la autogestión y la implementación del cambio, para poder transformar y reinventar los procesos de manera eficiente, y enfocar el trabajo a las necesidades, requerimientos y expectativas del cliente interno, externo y el ciudadano” (Ascarza, 2015).

[Pregunta de opción múltiple]

Factor crítico	Marcar
Gestión del cambio cultural	
Transformación de la estructura organizacional	
Desarrollo de cadenas de valor interinstitucionales	
Colaboración efectiva entre las áreas de negocio y tecnologías de información	
Servicio civil con capacidades	

- 2. ¿Qué otros factores críticos limitantes para la implementación de la gestión por procesos agregarían a la lista? Estos sólo deben ser mencionados. En la fase de entrevista a profundidad este será tratado a detalle.

[Pregunta abierta]

- 3. A continuación, encontrará una lista de elementos de la **gestión del cambio cultural**, ¿considera que cada uno de ellos son elementos del factor crítico mencionado en el proceso para la implementación de la gestión por procesos en las organizaciones públicas? Marque aquellos que considere elementos del factor críticos.

[Pregunta de opción múltiple]

Elemento de factor crítico gestión del cambio cultural	Marcar

Actitud positiva hacia la adopción del enfoque	
Implicación de todos los miembros de la organización	
Involucramiento y liderazgo de la Alta Dirección	
Liderazgos horizontales, abiertos, participativos y cooperativos	
Alineamiento estratégico de la organización (establecimiento de objetivos principales)	
Creación de conciencia de los procesos dentro de la organización	
Descentralización en la toma de decisiones	

4. ¿Habría elementos adicionales en el factor de gestión del cambio organizacional que se deberían de evaluar a nivel del factor? Sólo enlistar.

[Pregunta abierta]

5. A continuación, encontrará una lista de elementos de la **transformación de la estructura organizacional**, ¿considera que cada uno de ellos son elementos del factor crítico mencionado en el proceso para la implementación de la gestión por procesos en las organizaciones públicas? Marque aquellos que considere elementos del factor críticos.

[Pregunta de opción múltiple]

Elemento de factor crítico	Marcar
Transformación de la estructura organizacional (responsabilidad y autoridad, sistema formal de comunicación, división del trabajo y coordinación, control de actividades)	
Definición de responsables para el monitoreo y corrección de desvíos	

6. ¿Habría elementos adicionales en el factor de transformación de la estructura organizacional, que se deberían de evaluar a nivel del factor? Sólo enlistar.

[Pregunta abierta]

7. A continuación, encontrará una lista de elementos del **desarrollo de cadenas de valor interinstitucionales**, ¿considera que cada uno de ellos son elementos del factor crítico mencionado en el proceso para la implementación de la gestión por procesos en las organizaciones públicas? Marque aquellos que considere elementos del factor críticos.

[Pregunta de opción múltiple]

Elemento de factor crítico	Marcar
La creación de indicadores de eficiencia y eficacia para medir la creación de valor	

Generación de resultados claros y rápidos	
Cada entidad pública y miembros al interior tienen clara la cadena de producción de los servicios	

8. ¿Habría elementos adicionales en el factor crítico de desarrollo de cadenas de valor interinstitucionales, que se deberían de evaluar a nivel del factor? Sólo enlistar.

[Pregunta abierta]

9. A continuación, encontrará una lista de elementos de la **integración de la tecnología**, ¿considera que cada uno de ellos son elementos del factor crítico mencionado en el proceso para la implementación de la gestión por procesos en las organizaciones públicas? Marque aquellos que considere elementos del factor críticos.

[Pregunta de opción múltiple]

Elemento de factor crítico	Marcar
Coordinación entre las áreas de negocio y las tecnologías	
Uso de sistemas de información en la implementación	

10. ¿Habría elementos adicionales en el factor crítico de integración de la tecnología, que se deberían de evaluar a nivel del factor? Sólo enlistar.

[Pregunta abierta]

11. A continuación, encontrará una lista de elementos del **servicio civil con capacidades**, ¿considera que cada uno de ellos son elementos del factor crítico mencionado en el proceso para la implementación de la gestión por procesos en las organizaciones públicas? Marque aquellos que considere elementos del factor críticos.

[Pregunta de opción múltiple]

Elemento de factor crítico	Marcar
Capacitación del personal o de actores claves en la implementación de gestión por procesos	
Desarrollo de habilidades blandas como el trabajo en equipo, la autogestión, etc.	

12. ¿Habría elementos adicionales en el factor crítico de integración de la tecnología, que se deberían de evaluar a nivel del factor? Sólo enlistar.

[Pregunta abierta]

Cierre

Agradecemos su participación en la presente encuesta, sus aportes permitirán tener un mejor desarrollo de la entrevista a profundidad del cual será partícipe. De antemano agradecemos los aportes a la investigación, los cuales son significativos para el desarrollo de los objetivos de investigación.



ANEXO G: Estructura de guía de entrevista para la implementación de la gestión por procesos – Ronda de entidades

La presente investigación tiene por objetivo identificar los puntos críticos que favorecen o limitan la implementación del enfoque de gestión por procesos como parte de los esfuerzos de modernización de las entidades públicas. Para ello se entrevistará a funcionarios actuales en cargos vinculados a la organización y modernización de la entidad en el marco de las funciones de planeamiento o administración de las mismas. Los participantes pueden ser directores(as), jefes(as), miembros o especialistas de las direcciones o jefaturas de planeamiento, organización o modernización institucional de los ministerios seleccionados como parte de la muestra.

Los objetivos que serán validados en la siguiente guía han sido validados por un pool de expertos. Estos han terminado en la siguiente lista de factores, seguida de elementos que permiten su explicación. Esta lista permitirá la estructuración a partir de preguntas abiertas y servirá de insumo para la dinámica de resumen que cerrará la entrevista.

Factor	Elementos
Gestión del cambio cultural	Actitud positiva hacia la adopción del enfoque
	Implicación de todos los miembros de la organización
	Involucramiento y liderazgos de la Alta Dirección y de mandos medios
	Liderazgos formales e informales alineados a la implementación
	Sensibilización sobre la implementación del enfoque
Transformación de la estructura organizacional	El paso de una estructura funcional a una bajo el enfoque por procesos
	Definición de responsabilidades en el marco del proceso
Integración de la tecnología	Coordinación entre las áreas de negocio y las tecnologías
	Uso de sistemas de información en la implementación para el ordenamiento y automatización de los procesos
	Inversión en tecnología
Servicio civil con capacidades	Capacitación del personal o de actores claves en la implementación de gestión por procesos
	Desarrollo de habilidades blandas como el trabajo en equipo, la autogestión, etc.
	Servicio civil meritocrático que asegure la permanencia del personal y reduzca la rotación
Orientación al ciudadano	
Normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación	

Código de entrevistado: _____ (Ejem: ENT – 001)

Fecha: _____

Hora: _____

Perfil del entrevistado

1. Nombre y apellido:
2. Cargo:
3. Ministerio:

Desarrollo

Gestión del cambio cultural

1. ¿De qué manera puede evidenciar el avance de la implementación de la gestión por procesos en la entidad?
2. ¿Qué actitudes ha generado la tarea de implementación de la gestión por procesos por parte del equipo que usted dirige en la [dirección/oficina] y que tienen a cargo dicha implementación para el resto de la entidad? ¿De qué manera afectan estas actitudes en la implementación?
3. ¿Qué actitudes ha generado en los funcionarios ajenos a su dirección u oficina y que hayan sido involucrados en el proceso de implementación de gestión por procesos? ¿Podría afirmar que todos los miembros de la entidad están implicados en este proceso de cambio y se encuentran sensibilizados sobre su propósito? ¿De qué manera afectan estas actitudes en la implementación?
4. ¿En qué medida el involucramiento de los mandos medios y la Alta Dirección ha determinado la viabilidad de la implementación del enfoque?
5. ¿Existen liderazgos informales en su organización? ¿De qué manera afectan en la implementación de la gestión por procesos? Un liderazgo informal es la situación de un líder, sin un reconocimiento formal, es legitimado y seguido por las mismas personas de la organización.
6. ¿Cómo son o cree que serían tomados los cambios organizacionales que sugieran reducción de puestos?
7. ¿La implementación de la gestión por procesos cuenta con el respaldo político de todos los niveles de la organización? ¿Este respaldo se diferencia según algún nivel organizacional?

Transformación de la estructura organizacional

1. Desde su experiencia en materia de modernización y organización de este ministerio, ¿en qué medida la estructura organizacional funcional y orgánica que rige la organización del estado limita o favorece la implementación de la gestión por procesos?
2. ¿Es posible la implementación de la gestión por procesos bajo la estructura funcional actual?
3. ¿Se encuentra de acuerdo con la afirmación de “la mayoría de funcionarios en el ministerio está concentrado en sus responsabilidades funcionales”? ¿Porqué?
4. ¿Qué regímenes laborales hay en su entidad? ¿Hay una alta rotación laboral? ¿De qué manera ambos aspectos afectan el proceso de implementación de gestión por procesos?
5. ¿Cree que el planeamiento estratégico está alineando al presupuesto a los esfuerzos requeridos para la implementación del enfoque de procesos?

Integración de la tecnología

1. ¿La tecnología es un aliado para la implementación de la gestión por procesos, ya sea el ordenamiento o automatización de los procesos? ¿En qué medida y de qué manera ha aportado a la gestión por procesos?
2. ¿En su entidad se ha priorizado el ordenamiento de los procesos antes que su automatización mediante el uso de tecnologías?

3. ¿Su entidad invierte en tecnología que soporten la implementación de la gestión por procesos? ¿Marca mayores diferencias una mayor inversión en tecnologías?

Servicio civil con capacidades

1. ¿Considera que su personal se encuentra capacitado a nivel normativo, conceptual y en habilidades blandas para implementar la gestión por procesos? Este nivel de capacidades, ¿de qué manera afecta la implementación? ¿Se han impartido programas de capacitación por parte de la entidad para desarrollo de las habilidades del equipo?
2. ¿Son relevantes el desarrollo de habilidades blandas en la implementación de la gestión por procesos? ¿Podría mencionar alguna de estas habilidades?
3. ¿Considera que hay una confusión de los términos o conceptualización que son parte de la gestión por procesos? (ejemplo: confundir procesos con procedimientos o que las cadenas de valor son de cada área).

Orientación al ciudadano

4. ¿Está de acuerdo con la afirmación de “en nuestra entidad, primordialmente estamos implementando la gestión por procesos en la medida que nos ayuda a tener menos problemas”?
5. ¿Considera que la organización ha identificado correctamente las necesidades del público al que se dirige? ¿Los procesos están direccionados a contribuir para la satisfacción de dichas necesidades?
6. Para la entrega de productos y servicios, ¿considera que la cadena de valor desarrollada está enfocada en satisfacer dichas necesidades y generan valor público deseada?

Normativa flexible y un ente rector que viabilice el avance de la implementación

7. A su criterio, ¿la normativa actual facilita la implementación de la gestión por procesos? ¿Qué aspectos de la norma considera relevantes o cuáles eliminaría o cambiaría?
8. ¿Considera que el ente rector tiene capacidad desconcentrada para brindar soporte a las entidades para la implementación de la gestión por procesos (absolución de consultas, talleres, etc.)?
9. ¿En su entidad la implementación del enfoque por procesos ha requerido de un abordaje integral, es decir, se ha implementado para toda la organización; o ha iniciado por una parte de esta o se ha priorizado algún servicio?

Dinámica de resumen

Se muestra al encuestado el resumen de los factores (mas no elementos) y se invita a posicionar los mismos en el orden de relevancia que considera a partir de lo conversado. Luego, se invita al participante a determinar el peso de cada factor en la implementación a través de una escala de Likert.

Factor	Orden (del 1 al 6)
Gestión del cambio cultural	
Transformación de la estructura organizacional	

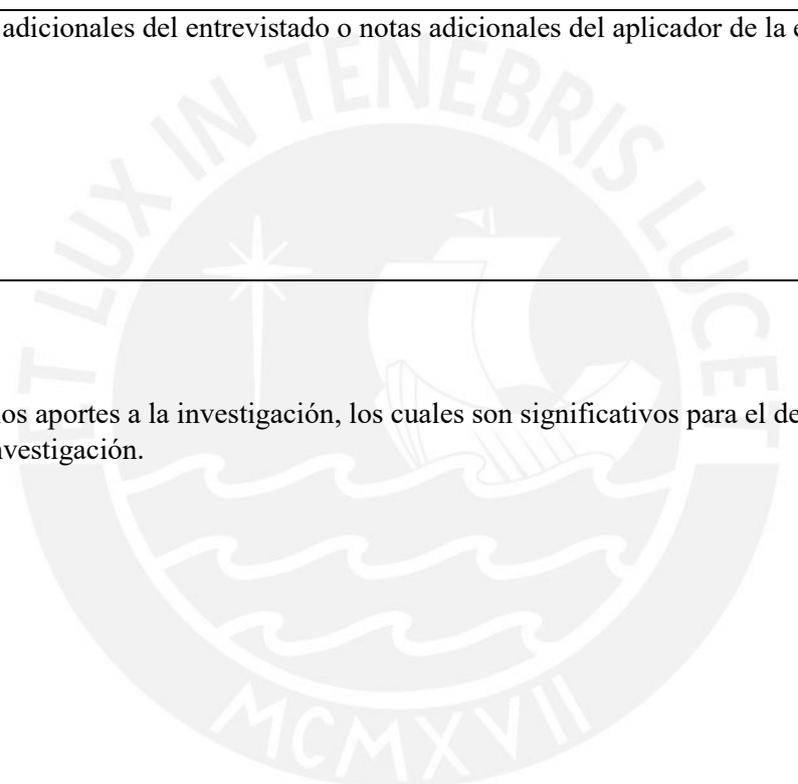
Integración de la tecnología	
Servicio civil con capacidades	
Orientación al ciudadano	
Normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación	

Enlace: <https://forms.gle/DZ7EPuBK5Db1vdPF9>

Comentarios adicionales del entrevistado o notas adicionales del aplicador de la entrevista:

Cierre

Se agradecen los aportes a la investigación, los cuales son significativos para el desarrollo de los objetivos de investigación.



ANEXO H: Estructura de guía de entrevista para la implementación de la gestión por procesos – Ronda de expertos

Estructura de guía de entrevista para la implementación de la gestión por procesos – Ronda de expertos

El objetivo de la presente investigación es identificar los factores críticos que limitan la implementación de la gestión por procesos en entidades públicas. Esta guía será empleada únicamente por los entrevistadores y ayudará a dirigir la entrevista. La guía tiene como insumo la validación y adición de factores y elementos críticos previamente brindados por el entrevistado a través de la encuesta incluida en la invitación para ser partícipes de la entrevista. Es por ello que la guía variará según la información recopilada en la encuesta.

Sin embargo, a continuación, se presenta la estructura que la guía de entrevista seguirá. La misma comprenderá 3 partes principales, la primera parte comprende los datos del entrevistado, que servirá para la validación de los datos brindados en el cuestionario, así como la asignación de un código de experto. En segundo lugar, se tiene el desarrollo y este se basa en un número de secciones correspondiente al número de factores que expertos hayan validado y adicionado previamente en el cuestionario. El objetivo de esta sección es poder recoger mayores detalles y aportes por parte de los expertos; así mismo se busca identificar a través de la experiencia de los entrevistados a aquellas entidades en las que resultaría conveniente realizar el levantamiento de información de la Ronda de entidades. Finalmente, se tiene una sección de cierre y agradecimiento.

Código de entrevistado: _____ (Ejem: EXP – 001)

Fecha: _____ Hora: _____

A. Datos de entrevista

Nombre	
Especialidad	
Actual o anteriores puestos desempeñados relacionado a la temática / Institución(es)	

B. Desarrollo

Factores críticos que limitan la implementación

Los factores que serán mencionados corresponden a los factores críticos validados y adicionados al formulario que completó antes de asistir a esta entrevista. Estos factores son:

- [Completar con factor 1]
- [Completar con factor 2]
- [Completar con factor X]

[Estructura de la sección de pregunta por factor crítico]

1. ¿Por qué el factor [completar con factor X] es crítico en la implementación de la gestión por procesos en entidades públicas?
2. ¿Por qué los siguientes elementos son importantes para el factor crítico?

Elementos del factor X	¿Por qué?
Elemento 1 del factor X	
Elemento 2 del factor X	

[Sólo para el caso de aquellos de aquellos factores críticos adicionales, se realiza la siguiente pregunta:]

3. ¿Qué elementos del [completar con factor adicional] se deberían de evaluar a nivel del factor? ¿Por qué?

Pregunta general: En el diseño muestral de la investigación se ha considerado explorar los factores críticos en los ministerios que tienen competencias compartidas con más de un nivel de gobierno (MINSA, MTC, MINEDU, MINAGRI, MINEM), ¿en qué entidades recomendaría realizar el levantamiento de información y por qué?

C. Cierre de encuesta

Se agradecen los aportes a la investigación los cuales son significativos para el desarrollo de los objetivos de investigación.

ANEXO I: Matrices de procesamiento y sistematización de entrevistas a expertos

Tabla I1: Matriz de procesamiento de entrevista EXP-001 (Experto 1)

		EXP-001: Robert Nole Escobedo	
Factores	Elementos	Sí/No/ Adicional	Entrevista a profundidad
1. Gestión del cambio cultural	Actitud positiva hacia la adopción del enfoque	Sí	Esto es más evidente en organizaciones nuevas, "más modernas" o que ya han nacido en la idea de modernidad. Muchas instituciones son reacias a simplificar sus procesos, porque en ocasiones el tener más procesos genera mayores ingresos directamente recaudados (RDR). En el Estado las personas son adversas al cambio e incluso existen actitudes en que los funcionarios esperan que otros hagan las tareas y no se comprometen con estas.
	Implicación de todos los miembros de la organización	Sí	Desde la perspectiva de poder empoderar a los funcionarios para que se cumplan las metas. Por ejemplo, a autorizar a los funcionarios con base a criterios para ser parte de los procesos (por ejemplo: para evitar los provistos o colocación de sellos). Se otorgan facultades para obtener mejores resultados en menores tiempos.
	Involucramiento y liderazgo de la Alta Dirección <u>Observaciones</u> - Se sugiere incluir el involucramiento de mandos medios (EXP-002)	Sí	Este elemento es muy crítico y determina la sostenibilidad. Un ejemplo de cómo este factor fue determinante fue en INDECOPI, la Alta Dirección se involucró en la revisión de los resultados, los diagnósticos y otros aspectos importantes para la provisión de los servicios, ello además genera presión para generar mayores avances. Muchas veces los gerentes o directivos públicos no se comprometen debido a que no existen presiones exteriores como lo es en sector privado, pues en este último la Alta Dirección observa los procesos pues estos lo pueden volver más competitivos.
	Liderazgos horizontales, abiertos, participativos y cooperativos <u>Observaciones</u> - Se podría incluir "Reconocimiento de actores que ejercen un liderazgo informal o legitimados por las áreas"	No	
	Alineamiento estratégico de la organización (establecimiento de objetivos principales)	Sí	El alineamiento de refleja en la forma como se asignan recursos a la implementación de la gestión por procesos a los encargados de pensar en los procesos.

Tabla I1: Matriz de procesamiento de entrevista EXP-001 (Experto 1) (continuación)

		EXP-001: Robert Nole Escobedo	
Factores	Elementos	Sí/No/ Adicional	Entrevista a profundidad
1. Gestión del cambio cultural (continuación)	Creación de conciencia de los procesos dentro de la organización	No	
	Descentralización en la toma de decisiones <u>Observaciones</u> - Se sugiere llamar al elemento "Poder de la discrecionalidad" (EXP-003)	No	Debería referirse al empoderamiento más que a una "descentralización", este último término tiene un significado distinto.
2. Transformación de la estructura organizacional	Transformación de la estructura organizacional (responsabilidad y autoridad, sistema formal de comunicación, división del trabajo y coordinación, control de actividades)	Sí	La estructura piramidal y en base a funciones que tienen las organizaciones ya no cumple una función, la misma PNMGP declara la Gestión por Procesos como un pilar pues la organización funcional es caduca. Se intenta organizar a través de un ROF, en el cual incluso hay funciones repetidas entre una unidad orgánica y otra. Se cae en tener tareas repetitivas y sin coordinación, además de que alimenta la burocracia.
	Definición de responsables para el monitoreo y corrección de desvíos	Sí	Se deben evaluar si deben existir tantos niveles de mando en una entidad en donde esa forma de organización solo genera que los gerentes públicos y mandos inferiores solo vayan "pasando el papeleo" entre uno y otro. Esta práctica no aporta valor en ese paso de la documentación.
	El paso de una estructura funcional a una bajo el enfoque por procesos	Adicional	Este elemento es fundamental. La adopción del enfoque de gestión por proceso es más adecuada para una transformación organizacional, la experiencia en el sector privado ha demostrado el enfoque de gestión por procesos es más eficiente.
3. Desarrollo de cadenas de valor interinstitucionales Observaciones - El factor debería llamarse "Cadena de valor institucional" (EXP-001 y EXP-003)	La creación de indicadores de eficiencia y eficacia para medir la creación de valor	No	
	Generación de resultados claros y rápidos	Sí	Los resultados deben reflejarse en el ciudadano, mas no debe concentrarse al interior de la entidad.
	Cada entidad pública y miembros al interior tienen clara la cadena de producción de los servicios	No	

Tabla I1: Matriz de procesamiento de entrevista EXP-001 (Experto 1) (continuación)

		EXP-001: Robert Nole Escobedo	
Factores	Elementos	Sí/No/ Adicional	Entrevista a profundidad
- El factor debería llamarse "Cada de valor intersectorial" (EXP-004).	Existencia de interoperatividad	Adicional	Los procesos están orientados hacia el interior de la organización, bastaría con mirar las misiones de las entidades y observar si están orientadas al usuario. Se ha visto como se cargan costos al ciudadano por la falta de interoperatividad.
	Estrategia comunicacional (externa e interna)	No fue propuesto por el experto	
4. Integración de la tecnología	Coordinación entre las áreas de negocio y las tecnologías	Sí	Hoy en día la tecnología es fundamental, sin embargo, el Estado comparte poco su tecnología. Hay entidades que ya han simplificado sus procesos a través de softwares, sin embargo, estos no son compartidos. Por ejemplo, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) no ha cedido el software que permite entregar licencias en menor tiempo a gobiernos locales y regionales.
	Uso de sistemas de información en la implementación	Sí	Permite un mejor manejo de los tiempos y simplificación de procesos. La incorporación de las tecnologías son un tema de mediano y largo plazo, no va a ocurrir rápidamente.
	Inversión en tecnología	No fue propuesto por el experto	
5. Servicio civil con capacidades	Capacitación del personal o de actores claves en la implementación de gestión por procesos	Sí	Es necesaria que el ente rector identifique las necesidades de capacidades para poder llevar a cabo una adecuada implementación. Las personas que aún están involucradas tienen pocos conocimientos básicos, incluso aún existen falencias en la elaboración de las ROF, si esto último no es posible, es aún más difícil implementar otro enfoque. Finalmente, existe una brecha en las orientaciones metodológicas pues la anterior norma a la Norma Técnica (publicada el 2018) ha derogado la norma del INAP (publica en 1985). Por mucho tiempo el tema de la organización no fue acordada. Incluso la Guía que propone SERVIR para la implementación es muy compleja, sin embargo, el Ente Rector (SGP) aclaró que no era de su competencia desarrollar esa metodología. Ello tiene como antecedente que SERVIR tuviera claro que el instrumento adecuado para el tránsito al régimen meritocrático era la gestión procesos.

Tabla I1: Matriz de procesamiento de entrevista EXP-001 (Experto 1) (continuación)

		EXP-001: Robert Nole Escobedo	
Factores	Elementos	Sí/No/ Adicional	Entrevista a profundidad
	Desarrollo de habilidades blandas como el trabajo en equipo, la autogestión, etc.	Sí	
	Servicio civil meritocrático que asegure la permanencia del personal y reduzca la rotación	Adicional	Es complejo mantener una gestión por procesos si hay una alta rotación.
	Conocimientos adecuados de la Norma Técnica de Implementación de la Gestión por Procesos		No fue propuesto por el experto
	Compromiso institucional con el crecimiento y mejora organizacional		No fue propuesto por el experto
- Orientación al ciudadano (cliente) (EXP-001) - Gestión por procesos como fin y no como medio (EXP-002)		Adicional	Los procesos usualmente no están orientados a la satisfacción del ciudadano, antes bien se articulan y piensan hacia el interior de la organización. Los procesos se diseñan para tener menos problemas, en lugar de mejorar el servicio de los ciudadanos. Hay procesos que llevan muchos años en las entidades e incluso tienen sofisticación en su implementación, pese a que las necesidades van cambiando en el tiempo (por ejemplo: Programa Aurora).
Integración con el planeamiento operativo o el presupuesto (PpR)		Adicional	Las entidades destinan poco presupuesto institucional a la implementación del enfoque con procesos, es decir, no hay alineamiento por parte del planeamiento. Se afirma que "los PpR están aislados de la gestión por procesos", pues hay una mayor fijación por los resultados pese a que no están contruidos en base a los procesos y la cadena de valor no se encuentra correctamente identificada. Existe una mayor fijación en las metas ("resultadistas"), por ejemplo, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Una evidencia de este factor es que los PpR no siguieron una metodología de implementación de gestión por procesos.
Voluntad política para la implementación del enfoque			No fue propuesto por el experto

Tabla I1: Matriz de procesamiento de entrevista EXP-001 (Experto 1) (continuación)

		EXP-001: Robert Nole Escobedo	
Factores	Elementos	Sí/No/ Adicional	Entrevista a profundidad
	Normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación	Adicional	Ente rector de la gestión por procesos no tiene capacidad desconcentrada para brindar el soporte. Este es un factor que puede garantizar la continuidad y comunicación efectiva. Hay otros aspectos en los que el Estado si brinda soporte de forma desconcentrada, como lo son los CONECTAMEF del MEF. Se deberían desarrollar pilotos para testear la Norma Técnica y poder probar si la norma se puede aplicar según el tamaño de la organización.



Tabla I2: Matriz de procesamiento de entrevista EXP-002 (Experto 2)

		EXP-002: José Selem Novoa	
Factores	Elementos	Sí/No/ Adicional	Entrevista a profundidad
1. Gestión del cambio cultural	Actitud positiva hacia la adopción del enfoque	Sí	Es costoso desaprender que la gestión por procesos no es un fin sino un medio. En lo que ha sido positivo o ha favorecido es que ha permitido que se vea como obligatorio empezar a emplear instrumentos, sin embargo, es discutible si eso impacta sobre la prestación de bienes y servicios a los ciudadanos.
	Implicación de todos los miembros de la organización	No	
	Involucramiento y liderazgo de la Alta Dirección Observaciones - Se sugiere incluir el involucramiento de mandos medios (EXP-002)	No	En lugar del involucramiento de la Alta Dirección, se propone el involucramiento de mandos medios. Son capaces de permitir que se “suelte el control” y que las personas con los conocimientos técnicos puedan emprender el trabajo.
	Liderazgos horizontales, abiertos, participativos y cooperativos Observación - Se podría incluir "Reconocimiento de actores que ejercen un liderazgo informal o legitimados por las áreas"	Sí	Los mandos medios deben permitir y apoyar el trabajo del equipo que va a conducir el tema de la implementación.
	Alineamiento estratégico de la organización (establecimiento de objetivos principales)	No	
	Creación de conciencia de los procesos dentro de la organización	Sí	Sensibilizar en dos conceptos que son fundamentales sobre el enfoque: 1) se deben entender de los procesos que estos son transversales y la visualización en gestión por procesos es distinta a la visión de una entidad orgánicamente y 2) sirve para entender a la entidad y es una buena herramienta para identificar aspectos a mejorar.

Tabla I2: Matriz de procesamiento de entrevista EXP-002 (Experto 2) (continuación)

		EXP-002: José Selem Novoa	
Factores	Elementos	Sí/No/ Adicional	Entrevista a profundidad
1. Gestión del cambio cultural (continuación)	Descentralización en la toma de decisiones Observación: - Se sugiere llamar al elemento "Poder de la discrecionalidad" (EXP-003)	No	
2. Transformación de la estructura organizacional	Transformación de la estructura organizacional (responsabilidad y autoridad, sistema formal de comunicación, división del trabajo y coordinación, control de actividades)	Sí	
	Definición de responsables para el monitoreo y corrección de desvíos	No	
	El paso de una estructura funcional a una bajo el enfoque por procesos	Adicional	Cuando se tiene una reorganización basada en procesos se suele simplificar a la entidad (elimina unidades orgánicas) o volverla más horizontal y existe aversión a migrar a este tipo de organización. En ese sentido, la competencia la suele ganar la estructura funcional. No se aplica el enfoque porque conlleva a que haya menos jefes (por ejemplo: SUNAT). Diseñar una organización pública posee un componente político.

Tabla I2: Matriz de procesamiento de entrevista EXP-002 (Experto 2) (continuación)

		EXP-002: José Selem Novoa	
Factores	Elementos	Sí/No/ Adicional	Entrevista a profundidad
3. Desarrollo de cadenas de valor interinstitucionales Observaciones - El factor debería llamarse "Cadena de valor institucional" (EXP-001 y EXP-003) - El factor debería llamarse "Cadena de valor intersectorial" (EXP-004).	La creación de indicadores de eficiencia y eficacia para medir la creación de valor	No validado	El tema de la cadena de valor no es extendido por la implementación de la gestión por procesos, este se conoce por el marco de los Programas Presupuestales (PpRs) y lo impulsa el MEF. Este concepto es independiente de si se tienen o no mapeados los procesos. Incluso existe un incentivo a desarrollar muy bien la cadena porque de ello depende la asignación presupuestal. En el Decreto Supremo N° 123-2020-2018-PCM que aprueba el sistema administrativo de la modernización de la gestión pública se ha conceptualizado a la gestión por procesos (que este debe ser un medio y no un fin), pero desaprender eso va a tomar mucho tiempo en el Estado.
	Generación de resultados claros y rápidos		
	Cada entidad pública y miembros al interior tienen clara la cadena de producción de los servicios		
	Existencia de interoperabilidad		
	Estrategia comunicacional (externa e interna)		
4. Integración de la tecnología	Coordinación entre las áreas de negocio y las tecnologías	No validado	Son pocas las entidades que lo tienen avances similares tanto para la gestión por procesos como para el desarrollo de las tecnologías. Incluso, la Secretaría de Gobierno Digital ha desvinculado el desarrollo de las tecnologías de tener o no mapeada la gestión por procesos. El avance en la digitalización, no se va a detener por no implementar el enfoque. Es así como lo tiene establecido este Ente Rector.
	Uso de sistemas de información en la implementación		
	Inversión en tecnología		
5. Servicio civil con capacidades	Capacitación del personal o de actores claves en la implementación de gestión por procesos	Sí	Si este factor es débil en la organización va impactar mucho en la implementación. Si es necesario un dominio de los conceptos fundamentales de la implementación de la gestión por procesos.
	Desarrollo de habilidades blandas como el trabajo en equipo, la autogestión, etc.	Sí	Más allá de los conocimientos técnicos sobre la implementación, las habilidades blandas son necesarias ante actitudes de personas que creen saber más que los equipos técnicos o aquellos que ven la implementación como una fiscalización. Se necesita saber incluso negociar con dichas personas.

Tabla I2: Matriz de procesamiento de entrevista EXP-002 (Experto 2) (continuación)

		EXP-002: José Selem Novoa	
Factores	Elementos	Sí/No/ Adicional	Entrevista a profundidad
5. Servicio civil con capacidades (continuación)	Servicio civil meritocrático que asegure la permanencia del personal y reduzca la rotación		No fue propuesto por el experto
	Conocimientos adecuados de la Norma Técnica de Implementación de la Gestión por Procesos	Adicional	Debe haber un conocimiento metodológico adecuado. Se ha detectado que cuando se empieza el mapeo de procesos de la entidad, normalmente se enlistan las áreas y se mapean los procesos por cada área. Sin embargo, este es un error grave porque los procesos son transversales a la entidad y los verdaderos inputs para poder empezar a mapear los procesos son las normas sustantivas o aquellas que crean a la entidad. Eso conlleva a que los mapas terminen pareciéndose a los organigramas.
	Compromiso institucional con el crecimiento y mejora organizacional		No fue propuesto por el experto
- Orientación al ciudadano (cliente) (EXP-001) - Gestión por procesos como fin y no como medio (EXP-002)		Adicional	La gestión por procesos se ha vuelto algo que se debe de hacer obligatoriamente en las entidades del Estado, mas no se lleva a cabo para lo que deberían hacer que es generar productos o servicios para la generar valor público. Muchas entidades se han enfocado en el desarrollo de los instrumentos (MAPROS, fichas, etc.). Sin embargo, las personas deben ser conscientes sobre aquello a lo que va a contribuir en la gestión pública.
Integración con el planeamiento operativo o el presupuesto (PpR)			No fue propuesto por el experto
Voluntad política para la implementación del enfoque		Adicional	Diseñar una organización pública posee un componente político. Pues existe impopularidad en la cual se puede ver como la vía para la reducción de mandos. Debe existir un apoyo o sponsors conceptuales para que el equipo no ceda mitológicamente a aplicar de forma adecuada la norma técnica. Se debe dedicar el tiempo y esfuerzo necesario.
Normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación			No fue propuesto por el experto

Tabla I3: Matriz de procesamiento de entrevista EXP-003 (Experto 3)

		EXP-003: José Luis Gargurevich	
Factores	Elementos	Sí/No/ Adicional	Entrevista a profundidad
1. Gestión del cambio cultural	Actitud positiva hacia la adopción del enfoque	Sí	En el sector público hay idiosincrasias que hace que las personas se sientan responsables a las funciones que se les asignan (responsabilidad funcional), este es un aspecto alienado al tipo de estructura. Todas las personas tienen muy arraigado el organigrama más que la estructura en sí. Finalmente, existe una cultura de inflexibilidad respecto a los cambios de estructuras.
	Implicación de todos los miembros de la organización	Sí	Ha existido un maltrato sistemático al personal fijo del Estado. El régimen CAS permite refrescar al Estado sin la necesidad de crear un puesto, sin embargo, esto afectó a los regímenes fijos pues empezaron a ser apartados por el personal CAS y se conforma una "Siberia o castigo" a través de su traslado a las áreas administrativas. En ese sentido, estas personas han sido llevadas a la administración sin necesidad de contar con las aptitudes. Hoy en día esas áreas son las que tienen la mayor discrecionalidad y pueden favorecer o no a alguien.
	Involucramiento y liderazgo de la Alta Dirección Observaciones - Se sugiere incluir el involucramiento de mandos medios (EXP-002)	Sí	
	Liderazgos horizontales, abiertos, participativos y cooperativos Observación - Se podría incluir "Reconocimiento de actores que ejercen un liderazgo informal o legitimados por las áreas"	Sí	No se acepta la idea de que los procesos son horizontales porque están organizados por funciones y tienen responsabilidades funcionales.
	Alineamiento estratégico de la organización (establecimiento de objetivos principales)	Sí	Cuando se define la PNMGP se coloca el lenguaje de los procesos en términos de los procedimientos.

Tabla I3: Matriz de procesamiento de entrevista EXP-003 (Experto 3) (continuación)

		EXP-003: José Luis Gargurevich	
Factores	Elementos	Sí/No/ Adicional	Entrevista a profundidad
1. Gestión del cambio cultural (continuación)	Creación de conciencia de los procesos dentro de la organización	Sí	Es difícil cambiar el pensamiento de la responsabilidad funcional, así mismo, existe una idea arraigada de los procedimientos en lugar de los procesos.
	Descentralización en la toma de decisiones Observación: - Se sugiere llamar al elemento "Poder de la discrecionalidad" (EXP-003)	Sí	Es el elemento más importante del factor cultural. Se hace referencia al poder de la discrecionalidad, ello quiere decir que el funcionario tiene el poder de tomar las decisiones o de quebrar el orden (ello no implica necesariamente romper una regla). El poder de la burocracia es el poder de quien concentra los favores. Este poder es el más evidente en las instituciones más antiguas y más grandes.
2. Transformación de la estructura organizacional	Transformación de la estructura organizacional (responsabilidad y autoridad, sistema formal de comunicación, división del trabajo y coordinación, control de actividades)	Sí	En el Estado hay dos estructuras: la orgánica y la funcional. El Decreto Supremo N° 054-2018-PCM que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado reconoce que en las organizaciones no solo hay estructuras orgánicas sino también funcional e incluso hay una nomenclatura (unidades orgánicas o "cajitas"). Hay una aversión a lo no orgánico (lo que no forma parte de los organigramas), sin embargo, el Estado muchas veces requiere un trabajo no orgánico, por ejemplo, la coordinación de proyectos de cambios. Las personas que se contratan deben necesariamente estar enmarcadas en una estructura organizacional. Si bien existe el beneficio de la flexibilidad de los CAS, esto en el Perú no está muy avanzado. El Estado tiende a lo "estático". La estructura funcional programática está hecha por función, no por una cadena de producción, y es la manera en cómo se asigna presupuesto. El cambio lo organizacional no implica el cambio de la estructura, incluso los procesos pueden convivir con la estructura actual. Los procesos están separados de la estructura organización (que incluso tiene un componente político).
	Definición de responsables para el monitoreo y corrección de desvíos	Sí	Las reglas del estado han permitido que los puestos de confianza tengan la capacidad o discrecionalidad de mover al primer, segundo y tercer nivel de toda la organización. Estos niveles tienen un régimen CAS, los que siempre se quedan en la organización son los que se quedan en los puestos administrativos "la Siberia".

Tabla I3: Matriz de procesamiento de entrevista EXP-003 (Experto 3) (continuación)

		EXP-003: José Luis Gargurevich	
Factores	Elementos	Sí/No/ Adicional	Entrevista a profundidad
2. Transformación de la estructura organizacional (continuación)	El paso de una estructura funcional a una bajo el enfoque por procesos	Adicional	El sector público tiene una tradición de estructura funcional. Todo el estado se organiza a través de funciones, evidencia de ello son los sistemas administrativos que tiene el Estado. La unidad de gestión es la función, por ello es difícil migrar a una unidad de función que sea el proceso. Es difícil no ligar la estructura a un organigrama.
3. Desarrollo de cadenas de valor interinstitucionales Observaciones - El factor debería llamarse "Cadena de valor institucional" (EXP-001 y EXP-003) - El factor debería llamarse "Cadena de valor intersectorial" (EXP-004).	La creación de indicadores de eficiencia y eficacia para medir la creación de valor	No	Solo existen cadenas de valor por entidades, incluso la estructura programática se da por funciones. Las entidades asumen toda la cadena de valor y se aseguran de su cumplimiento de inicio a fin. Incluso si bien existen dentro de la entidad no existe consciencia sobre su existencia o haya algo que incentive a leerlo y verlo de tal manera, no hace mucha diferencia. Recientemente, en la PCM se están formulando normas que reconocen la cadena valor, sin embargo, no hay más que ello. Un ejemplo de esto son los Incentivos de desempeños y tienen por objetivos cumplir metas por tramos en varios puntos de la cadena de provisión de servicios. La formulación de la cadena de provisión de distribución de libros no funcionó porque la cadena no estaba completa, solo se incluyó la distribución más no el uso de los materiales. Las cadenas se fragmentan, especialmente, en los momentos de provisión de servicios. Adicionalmente, desde la perspectiva de ente rector, existen más puntos de control al inicio más no en el territorio (donde ocurre la provisión).
	Generación de resultados claros y rápidos		
	Cada entidad pública y miembros al interior tienen clara la cadena de producción de los servicios		
	Existencia de interoperabilidad		
	Estrategia comunicacional (externa e interna)		
4. Integración de la tecnología	Coordinación entre las áreas de negocio y las tecnologías	No	
	Uso de sistemas de información en la implementación	No	Se invierte mucho dinero en la automatización de forma acelerada de los procesos o se crean sistemas con dicho objetivo. Sin embargo, se cae en el error de automatizar los procesos sin antes ordenarlos. Este orden no necesariamente es a nivel de mover las unidades orgánicas o "cajitas" porque no funciona a nivel político pues a los funcionarios lo que les importa es lo que debe hacer cada uno en dentro de la estructura del organigrama. El ordenamiento implica montar los procesos de manera independiente a las "cajitas".

Tabla I3: Matriz de procesamiento de entrevista EXP-003 (Experto 3) (continuación)

		EXP-003: José Luis Gargurevich	
Factores	Elementos	Sí/No/ Adicional	Entrevista a profundidad
4. Integración de la tecnología (continuación)	Inversión en tecnología	Adicional	Se invierte mucho en tecnología, sin embargo, antes de realizar la implementación de las tecnologías es necesario el ordenamiento.
5. Servicio civil con capacidades	Capacitación del personal o de actores claves en la implementación	Sí	
	Desarrollo de habilidades blandas como el trabajo en equipo, la autogestión, etc.	Sí	Es necesario instalar nuevos códigos y reglas.
	Servicio civil meritocrático que asegure la permanencia del personal y reduzca la rotación		No fue propuesto por el experto
	Conocimientos adecuados de la Norma Técnica de Implementación de GxP		No fue propuesto por el experto
	Compromiso institucional con el crecimiento y mejora organizacional	Adicional	No hay una cultura de mejora continua y de ir avanzado de manera específica y para pequeños procesos. El Estado se empieza por todo y no por partes. Siempre se quiere partir de manera integral. Habría que cambiar la mentalidad.
- Orientación al ciudadano (cliente) (EXP-001) - Gestión por procesos como fin y no como medio (EXP-002)			No fue propuesto por el experto
Integración con el planeamiento operativo o el presupuesto (PpR)			No fue propuesto por el experto
Voluntad política para la implementación del enfoque			No fue propuesto por el experto
Normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación		Adicional	La norma técnica ha cometido un error de acuerdo a las normas internacionales y es que establece que la gestión por procesos se debe hacer para toda la organización, sin embargo, lo que en realidad se debería hacer es empezar por al menos uno de los procesos. La norma orienta a que la ruta para empezar a implementar la gestión por procesos es muy integral y no se prioriza un servicio, ello es un reto muy complicado para los técnicos. Evidencia de ello es que los proyectos de mejora son de bajo impacto porque los proyectos solo impactan a una entidad, pero no se entiende que la mejora debería abarcar a más de una entidad y tener un mayor impacto.

Tabla I4: Matriz de procesamiento de entrevista EXP-004 (Experta 4)

		EXP-004: Elizabeth Castillo Altez	
Factores	Elementos	Sí/No/ Adicional	Entrevista a profundidad
1. Gestión del cambio cultural	Actitud positiva hacia la adopción del enfoque	Sí	Existe poco interés o inconformidad en la mayoría de los ministerios. Sin embargo, hay entidades nuevas como el MIDIS, en donde hay equipos que desarrollan iniciativas de innovación constantemente. En contraste, en el MINSA hay regímenes muy diversos y existe inconformidad y las reglas de juego no están estandarizadas, las personas bajo un régimen fijo no aceptan generalmente las propuestas mejora.
	Implicación de todos los miembros de la organización	Sí	Cada miembro en la organización sabe lo que tiene que entregar y hacer en determinados momentos. Una sola persona no es suficiente para poder llegar a implementar la gestión por procesos, es necesario el acompañamiento de un equipo.
	Involucramiento y liderazgo de la Alta Dirección Observaciones - Se sugiere incluir el involucramiento de mandos medios (EXP-002)	Sí	La Alta Dirección hace viable el desarrollo de iniciativas y las puede promover, así como empoderar a los miembros de la organización.
	Liderazgos horizontales, abiertos, participativos y cooperativos Observación - Se podría incluir "Reconocimiento de actores que ejercen un liderazgo informal o legitimados por las áreas"	Sí	Hay liderazgos provenientes de los diferentes regímenes que tienen un alto poder para hacer viable o no las iniciativas de implementación por procesos. Es relevante este punto porque si no se negocia con los líderes informales los acuerdos pueden ser vistos como ilegítimos. El liderazgo puede ser incluso individual además del organizado (sindicato).
	Alineamiento estratégico de la organización (establecimiento de objetivos principales)	No	
	Creación de conciencia de los procesos dentro de la organización	No	

Tabla I4: Matriz de procesamiento de entrevista EXP-004 (Experta 4) (continuación)

		EXP-004: Elizabeth Castillo Altez	
Factores	Elementos	Sí/No/ Adicional	Entrevista a profundidad
1. Gestión del cambio cultural (continuación)	Descentralización en la toma de decisiones Observación: - Se sugiere llamar al elemento "Poder de la discrecionalidad" (EXP-003)	No	
2. Transformación de la estructura organizacional	Transformación de la estructura organizacional (responsabilidad y autoridad, sistema formal de comunicación, división del trabajo y coordinación, control de actividades)	Sí	La estructura organizacional es una consecuencia de implementar los procesos. Suele pasar que primero se piensa en el ROF (funciones) más no primero en los procesos. De esta manera si se puede asegurar la eficiencia y eficacia. Cuando se hace una identificación de procesos se puede tener como consecuencia un ajuste de las unidades orgánicas. Por ejemplo, ello pasó con el MIDIS cuando se organizaron los viceministerios en uno solo de acuerdo a las expectativas de los miembros del hogar. Lo que primero debería quedar claros son los productos para poder asignar la responsabilidad a cada área, en lugar de que un área absorba todo el proceso.
	Definición de responsables para el monitoreo y corrección de desvíos	No	
	El paso de una estructura funcional a una bajo el enfoque por procesos	No fue propuesto por el experto	

Tabla I4: Matriz de procesamiento de entrevista EXP-004 (Experta 4) (continuación)

		EXP-004: Elizabeth Castillo Altez	
Factores	Elementos	Sí/No/ Adicional	Entrevista a profundidad
3. Desarrollo de cadenas de valor interinstitucionales Observaciones - El factor debería llamarse "Cadena de valor institucional" (EXP-001 y EXP-003) - El factor debería llamarse "Cadena de valor intersectorial" (EXP-004).	La creación de indicadores de eficiencia y eficacia para medir la creación de valor	No	
	Generación de resultados claros y rápidos	No	
	Cada entidad pública y miembros al interior tienen clara la cadena de producción de los servicios	Sí	El paso a la implementación de la gestión por procesos implica que el modelo de provisión de servicio se traduce en una cadena de valor. Cabe reconocer que hay niveles de contribución de diferentes actores externos. Las relaciones interinstitucionales son claves, las cadenas de valor no son de ministerios sino son intersectoriales pues hay materias en que se involucran varios sectores como lo son la salud, la población indígena, etc. Un ejemplo de ello es lo que pasa con el MIMP y el MIDIS pues no se han integrado los servicios que impactan en las mujeres como parte del hogar. En gestión por procesos es importante no hacer flujos alternos sino tener un flujo principal, eso es más eficiente.
	Existencia de interoperabilidad	Sí	
	Estrategia comunicacional (externa e interna)	Adicional	Ello en consideración de que la cadena de valor involucra actores internos y externos de la institución. Se deben saber comunicar las buenas ideas, la estrategia de comunicación debe soportar los cambios o la misma implementación por procesos.
4. Integración de la tecnología	Coordinación entre las áreas de negocio y las tecnologías	No	
	Uso de sistemas de información en la implementación	Sí	Son un punto de apoyo para la automatización de los procesos, existen muchos casos en donde han servido mucho, por ejemplo, las historias médicas digitalizadas. La creación de un servicio hoy en día incorpora la tecnología con el objetivo de llegar con oportunidad (en el momento en que se necesita). El uso de las tecnologías hoy en día es crítico, y evidencia de ello son los retos que han surgido en el contexto de la pandemia. Asimismo, la correcta gestión de la información evita desvíos. En el MEF se hace uso de diferentes metodologías y softwares como BPMN, PMBOOK, Project Management for Results del BID. Es necesaria la permanente auditoría a la gestión de datos.

Tabla I4: Matriz de procesamiento de entrevista EXP-004 (Experta 4) (continuación)

		EXP-004: Elizabeth Castillo Altez	
Factores	Elementos	Sí/No/Adicional	Entrevista a profundidad
4. Integración de la tecnología (continuación)	Inversión en tecnología	Adicional	Las oportunidades público o privadas así como el apoyo de las multilaterales han sido evidencia de cómo cada vez más se invierte en la tecnología.
5. Servicio civil con capacidades	Capacitación del personal o de actores claves en la implementación de gestión por procesos	Sí	Sin conocimientos y competencias no se podría implementar, sin embargo, es importante el factor de las habilidades.
	Desarrollo de habilidades blandas como el trabajo en equipo, la autogestión, etc.	Sí	Para poder llegar a las personas sobre la necesidad de los cambios es necesario tener poder de convicción. Este es un factor importante porque se deben saber las condiciones mínimas de convivencia (no abusar del poder). Además, siempre es necesaria la capacidad de negociación y de manejo de los conflictos.
	Servicio civil meritocrático que asegure la permanencia del personal y reduzca la rotación		No fue propuesto por el experto
	Conocimientos adecuados de la Norma Técnica de Implementación de la Gestión por Procesos		No fue propuesto por el experto
	Compromiso institucional con el crecimiento y mejora organizacional	Adicional	Existe poco interés o inconformidad en la mayoría de los ministerios. Sin embargo, hay entidades nuevas como el MIDIS, en donde hay equipos que desarrollan iniciativas de innovación constantemente. En contraste, en el MINSA hay regímenes muy diversos y existe inconformidad y las reglas de juego no están estandarizadas, las personas bajo un régimen fijo no aceptan generalmente las propuestas mejora.
- Orientación al ciudadano (cliente) (EXP-001) - Gestión por procesos como fin y no como medio (EXP-002)			No fue propuesto por el experto
Integración con el planeamiento operativo o el presupuesto (PpR)			No fue propuesto por el experto
Voluntad política para la implementación del enfoque		Adicional	Es importante que se permita el avance de las iniciativas. En esto influye mucho los cambios en los cargos de confianza ya que podrían llegar a paralizar las iniciativas.
Normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación			No fue propuesto por el experto

ANEXO J: Resumen de perfiles de los cuatro expertos entrevistados

Tabla J1: Resumen de perfiles de los cuatro expertos entrevistados

Codificación de experto	Información	
EXP-001 o Experto 1	Nombre y apellido	Robert Nole Escobedo
	Carrera o especialidad	Economía
	Actual o anteriores puestos desempeñados relacionado a la temática / Institución(es)	Consultor en Modernización de la Gestión Pública
EXP-002 o Experto 2	Nombre y apellido	José Selem Novoa
	Carrera o especialidad	Ingeniería
	Actual o anteriores puestos desempeñados relacionado a la temática / Institución(es)	Especialista de la Secretaría de Gestión Pública
EXP-003 o Experto 3	Nombre y apellido	José Luis Gargurevich Valdez
	Carrera o especialidad	Sociología
	Actual o anteriores puestos desempeñados relacionado a la temática / Institución(es)	Consultor para el Estado, ex jefe de la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación MINEDU, ex Director Ejecutivo de Organización MINSA
EXP-004 o Experto 4	Nombre y apellido	Elizabeth Castillo Altez
	Carrera o especialidad	Ingeniería Económica
	Actual o anteriores puestos desempeñados relacionado a la temática / Institución(es)	Jefe de Desarrollo del Sistema de Recaudación Tributaria Municipal del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

ANEXO K: Modelo de consentimiento informado dirigido a expertos

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, “Factores críticos que limitan la implementación de la gestión por procesos en entidades del sector público peruano en el marco de la Reforma de Modernización de la Gestión Pública”, será presentada para la obtención del título profesional de Licenciada en Gestión Social (Andrea Sanchez Grados) y de Licenciada en Gestión Pública (Vecka Villegas Madrid) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

El objetivo de contar con la información solicitada es el de identificar los factores críticos que limitan la implementación de la gestión por procesos en entidades del sector público peruano. Dicha información será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

En ese sentido, agradeceremos ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada. Para ello, le garantizamos que estos serán utilizados solo para fines de investigación académica.

Agradecemos su apoyo,

Andrea Ximena Sanchez Grados
20151784

Vecka Rosaydee Villegas Madrid
20150773

Yo, _____, en mi condición como experto en el tema autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica “Factores críticos que limitan la implementación de la gestión por procesos en entidades del sector público peruano en el marco de la Reforma de Modernización de la Gestión Pública”. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y mi condición como experto por la que me seleccionaron. Además, autorizo que las estudiantes puedan realizar una grabación de audio y video en la etapa de entrevista personal solo con fines académicos.

Atentamente,

[Nombre y Apellido]

[Cargo en la organización]

[DNI]

ANEXO M. Matrices de procesamiento de entrevistas a funcionarios de ministerios

Tabla M1: Matriz de procesamiento de entrevista ENT-001 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

		ENT-001: MIMP
Factores	Elementos	Entrevista a profundidad
1. Gestión del cambio cultural	Actitud positiva hacia la adopción del enfoque	Por parte del equipo técnico sí hay una actitud positiva y predisposición ya que buscan oportunidades para impulsar la gestión por procesos. Pero, en el caso de los dueños de los procesos (como los órganos de línea o dueños procesos misionales), hay una resistencia por, tal vez, una falta de conocimiento, no comprenden cuál es la necesidad de implementar la gestión por procesos o no quieren entender.
	Implicación de todos los miembros de la organización	Menciona que la mayoría, y en general los servidores civiles del Estado, están concentrados en sus funciones particulares y no se tiene esta mirada más amplia de la articulación: ejemplo, no se articulaban dentro de las distintas direcciones del ministerio para hacer capacitaciones en conjunto sobre un tema en común cuando podrían hacer sinergias.
	Involucramiento y liderazgos de la Alta Dirección y de mandos medios	Para la Alta Dirección, la gestión por procesos no es lo más relevante por lo mismo que no da resultados a corto plazo y por eso prefieren enfocarse en los servicios o en la parte misional.
	Liderazgos formales e informales alineados a la implementación	No ha detectado liderazgos informales en la entidad, pero sí ha detectado casos como directores o directoras en distintos niveles (liderazgos formales) que tienen un gran poder para poder impulsar o no ciertas iniciativas y sí nota que son resistentes al cambio y se aferran a los modelos de siempre (ROF). Además, menciona que, así como estas personas tienen un liderazgo formal, también son líderes de opinión.
	Sensibilización sobre la implementación del enfoque	Sí se realizan inducciones en gestión por procesos que son abiertos a todos e inclusive tienen cursos en esta materia de gestión para las unidades de línea.

Tabla M1: Matriz de procesamiento de entrevista ENT-001 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (continuación)

		ENT-001: MIMP
Factores	Elementos	Entrevista a profundidad
2. Transformación de la estructura organizacional	El paso de una estructura funcional a una bajo el enfoque por procesos	Menciona que la estructura funcional limita a la implementación de la gestión por procesos porque, aun cuando la tendencia va hacia una estructura más transversal, por muchos años la estructura jerarquizada de la entidad va en contra de esa lógica transversal, pero no es imposible. Se puede, pero no se está llegando al potencial real de la gestión por procesos en la que la organización debe de adaptarse a este enfoque de gestión.
	Definición de responsabilidades en el marco del proceso	Menciona que debería de haber una reingeniería en la que uno tiene que reorganizar en base a los públicos objetivos/usuarios y esto no necesariamente conllevaría a una reducción de personal porque, por ejemplo, si se tiene a una cantidad de personas en un área y al hacer la reingeniería se ven partes que no son esenciales y no agregan valor, lo que se puede hacer es ampliar el alcance que se tiene y así generar valor público ya que, si con 50 se podía atender a 100 personas, la lógica con esa reingeniería es que se pueda ampliar esa atención a mucho más de esas 100. La reingeniería cambia temas como la organización del trabajo en la que sí, hay personas que son adversas al cambio y desean mantener un status quo. La gestión por procesos requiere de una reingeniería (la cual no se da) y normalmente lo que sucede es que se replican los modelos y se quedan maso menos en la parte “ASIS” con algunas adecuaciones pequeñas y haciendo algunas mediciones con indicadores para ver cómo estás, entonces cuando planteas el proceso en el estado actual, vas a querer mantenerlo porque no ves el aporte.
3. Integración de la tecnología	Uso de sistemas de información en la implementación para el ordenamiento y automatización de los procesos	La tecnología definitivamente acompaña a la mejora del proceso, pero lo que critica es que el enfoque es más en el tema de soporte que en desarrollo.
	Inversión en tecnología	No se invierte tanto en tecnología. La mayor inversión ha sido en un sistema de gestión documental. Pero de ahí a que como iniciativa propia no son muy intensivos en la implementación de sistemas para mejora.
4. Servicio civil con capacidades	Capacitación del personal o de actores claves en la implementación de gestión por procesos	Sí realizan capacitaciones, o mejor dicho inducciones, en gestión por procesos que son abiertos a todos e inclusive tienen cursos en esta materia de gestión para las unidades de línea. Aunque menciona que el personal técnico no está capacitado tanto en la parte técnica como habilidades blandas (aunque estas se consiguen con los años viendo). A la mayoría le cuesta pensar en procesos, en esa lógica transversal a todo, necesidad y necesidad resuelta, de lado a lado.

Tabla M1: Matriz de procesamiento de entrevista ENT-001 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (continuación)

		ENT-001: MIMP
Factores	Elementos	Entrevista a profundidad
4. Servicio civil con capacidades (continuación)	Desarrollo de habilidades blandas como el trabajo en equipo, la autogestión, etc.	Menciona que, más que el trabajo en equipo, el equipo técnico debería de tener la habilidad de interrelacionarse con diferentes unidades, áreas o instituciones, salir a otros lados y tratar de no terminar en conflicto ya que cree que son personas que solo se relacionan bien entre ellos y no con el resto. Esta interrelación permite que se entienda la gestión por procesos. Además, otra habilidad debería ser la buena comunicación asertiva.
	Servicio civil meritocrático que asegure la permanencia del personal y reduzca la rotación	No siente que la rotación haya sido excesivamente alta o por lo menos en la parte de administración interna, pero en la parte misional sí hay una mayor rotación (en comparación) porque en esta última hay mucho mayor personal. Y, en comparación con el sector privado, sí es más alta, contra otros ministerios no sabe, pero a nivel Estado considera que ellos no son una entidad que tenga una excesiva rotación, pero sí hay rotación.
5. Orientación al ciudadano		Cree que la implementación de la gestión por procesos es más pensada para cumplir con la norma. Además, menciona que si bien se ha identificado correctamente las necesidades del público al que se dirige, esto es bajo la lógica del ROF, pero en la lógica de la gestión por procesos no se ve y tampoco hay avances.
6. Normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación		Como experiencia personal menciona que al inicio no entendía la lógica de la normativa, pero luego de que se le fue explicada sí le encontró sentido. Pero también considera que la SGP no tiene la capacidad para abastecerse porque esta implementación no es solo a nivel de ministerios, la lógica para que esto se implemente es atender a las más de 2000 entidades existentes entre gobiernos regionales y locales, y para lograr esto es necesario contar con un gran equipo técnico que, considera, es materialmente complicado. Además, sí, valora que se haga de manera progresiva, pero considera que, si no hubo mayores avances con los ministerios, menos habrá con el resto. La gestión por procesos tuvo un gran impulso gracias a ese tránsito a la ley SERVIR ya que era un requisito, entonces en ese marco, la gestión por procesos es como herramienta para un fin mucho mayor al tránsito a una nueva ley SERVIR meritocrático por el cambio de todos estos decretos, es decir, fue una ventana nueva de oportunidad. Y vuelve a reiterar la norma de la gestión de la calidad que es una pequeña iniciativa, pero que ayuda. Ahora último, en PCM le ha parecido una decisión acertada que se vincule la norma técnica con la gestión de la calidad de los servicios utilizando como herramienta en alguno de los puntos el tema de procesos. La implementación de la gestión de la calidad como la mejora de la calidad como un bloque como algo global, y esto arrastra como una herramienta a la gestión por procesos. De esta forma, se ve no solo para mejorar sus procesos sino para la mejora de la calidad de los servicios y la mirada en el ciudadano/usuario.

Tabla M2: Matriz de procesamiento de entrevista ENT-002 del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

		ENT-002: MIDIS
Factores	Elementos	Entrevista a profundidad
1. Gestión del cambio cultural	Actitud positiva hacia la adopción del enfoque	Las personas que pertenecen a las oficinas administrativas estaban involucradas en mejorar sus procesos. También hay buena receptividad en aquellas personas que conocen sobre el tema.
	Implicación de todos los miembros de la organización	Se han concentrado más en lo funcional ya que les llama más la atención el ROF; no leen el mapa de procesos. Además, la Contraloría tampoco ayuda mucho, aunque últimamente se está impulsando más. El año pasado cambiaron la norma "Sistema de Control Interno" en el que el producto es priorizado de cara al ciudadano y para esto se necesita procesos y en procesos está la cadena de valor, el cuál es medido por la Contraloría.
	Involucramiento y liderazgos de la Alta Dirección y de mandos medios	Es un tema de prioridades y la gestión por procesos no es prioridad. Se les presta mayor atención a otras obligaciones como las solicitadas por la Contraloría. Es por esto que, hay un bajo compromiso de la Alta Dirección.
	Liderazgos formales e informales alineados a la implementación	Existen liderazgos informales que no permiten la implementación de la gestión por procesos. Cree que es un tema cultural en el que, a las personas, les gusta ser "yoista", es decir, quieren resaltar, reclaman y tienen actitudes como, por ejemplo, si un anterior miembro estaba impulsando una iniciativa y como no era de su agrado aquel miembro, deciden no continuar con aquella iniciativa. Y, en cuanto a liderazgos formales, ha identificado que hay directores o personas con cargos especiales que por su forma de pensar o al momento de expresarse sobre su desacuerdo sobre la implementación de este enfoque de gestión genera que no se pueda seguir impulsando ("la bajan").
	Sensibilización sobre la implementación del enfoque	Desde la Alta Dirección deben de salir documentos obligatorios o resoluciones para que los dueños de los procesos y demás personas asistan a las capacitaciones. También menciona que hay cursos de capacitación sobre procesos que se realizan todos los años, pero los jefes o dueños de los procesos, quienes deberían ser los principales asistentes a dichas capacitaciones, no asisten y envían en su lugar a alguien de rango bajo que tiene baja carga laboral. Esto último lo considera una debilidad.

Tabla M2: Matriz de procesamiento de entrevista ENT-002 del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (continuación)

		ENT-002: MIDIS
Factores	Elementos	Entrevista a profundidad
2. Transformación de la estructura organizacional	El paso de una estructura funcional a una bajo el enfoque por procesos	Dependencia a realizar una función de acuerdo a lo establecido en resoluciones ministeriales o en el ROF. Menciona que cada vez que alguien asume un puesto, lo primero que se consulta es el ROF en vez de mirar el proceso. Además, menciona que la estructura funcional actual no favorece, pero tampoco limita la implementación de este enfoque de gestión.
	Definición de responsabilidades en el marco del proceso	Propone que ROF, POI y MAPRO deberían de ir de la mano.
3. Integración de la tecnología	Uso de sistemas de información en la implementación para el ordenamiento y automatización de los procesos	Primero automatizan y luego ordenan los procesos. Cada persona solicita un software para facilitar alguna actividad, pero no es algo holístico o que va a beneficiar a más personas, es decir, piden tecnología por separado.
	Inversión en tecnología	Considera que la tecnología es un aliado, pero es muy débil. No es una prioridad y en lo poco que invierten lo hacen para atender procesos por separados y no de forma holística.
4. Servicio civil con capacidades	Capacitación del personal o de actores claves en la implementación de gestión por procesos	Menciona que el personal encargado de la implementación de la gestión por procesos conoce sobre el tema, pero no conoce la normativa. Es muy poco el personal que conoce ambos aspectos y esto genera que las oficinas sean conformadas por distintos perfiles para suplir esos vacíos de conocimiento. Y, por el lado del resto del personal de la entidad, menciona que, como se mencionó en el elemento de sensibilización sobre la implementación del enfoque, a las capacitaciones de sensibilización no asisten los directores lo cual es una debilidad, pero resalta que, en estos últimos años, la formación profesional de los nuevos directores incluye algún curso o capacitación sobre el tema de procesos, pero de igual forma falta una mayor sensibilización.

Tabla M2: Matriz de procesamiento de entrevista ENT-002 del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (continuación)

		ENT-002: MIDIS
Factores	Elementos	Entrevista a profundidad
	Desarrollo de habilidades blandas como el trabajo en equipo, la autogestión, etc.	Considera que las habilidades blandas son muy importantes para aquel personal encargado de implementar la gestión por procesos, pero esas habilidades se adquieren con la práctica. Habilidades sobre todo como saber comunicarse y utilizar un lenguaje para que, las personas que no conocen sobre el tema de procesos, puedan entenderle. Pero vuelve a recalcar la importancia de conocer sobre la normativa ya que, cuando se cita a esta durante la explicación, es mejor que se le entienda y, de esta forma, podrá tener un avance con los jefes o dueños de los procesos ya que contará con el apoyo de estos últimos.
	Servicio civil meritocrático que asegure la permanencia del personal y reduzca la rotación	Hay una alta rotación por lo mismo que la entidad se rige bajo el régimen CAS.
5. Orientación al ciudadano		Menciona que los miembros de la entidad ven a implementación de la gestión por procesos como una tarea más y por esta razón no quieren trabajar en ella. Vuelve a recalcar que es importante generar iniciativas como, por ejemplo, en el POI se imponga la tarea "encontrar mejoras en el proceso" y, de esta manera, las personas tendrán que ver el proceso, consultarán en caso no lo entiendan y, de esta forma, se estaría dando un avance para que conozcan sobre la gestión por procesos.
6. Normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación		Por un lado, menciona que PCM no realizó una normativa fácil, en la que, en la parte metodológica donde se menciona la dotación de puestos este pasó a ser algo político. También menciona que la norma técnica está completa y es abundante, pero el problema radica en la práctica. Además, en cuanto a la norma de SERVIR, esta impulsó este enfoque de procesos, pero con el tiempo se debilitó y considera que es un problema utilizar ambas normativas por lo mismo que no hay un acuerdo entre SERVIR y PCM. Por el otro lado, menciona que PCM no tiene capacidad desconcentrada para brindar soporte, además de que su mirada no contempla a la cadena de valor lo cual considera que es pieza clave para vincular a la teoría y al POI (la parte operacional).

Tabla M3: Matriz de procesamiento de entrevista ENT-003 del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

		ENT-003: MVCS
Factores	Elementos	Entrevista a profundidad
1. Gestión del cambio cultural	Actitud positiva hacia la adopción del enfoque	En general ven a la gestión de procesos como un trabajo extra que deben hacer.
	Implicación de todos los miembros de la organización	Menciona que para lograr la implementación de la gestión por procesos son necesarios liderazgos muy fuertes, además de que la temporalidad es de mediano a largo plazo.
	Involucramiento y liderazgos de la Alta Dirección y de mandos medios	Menciona que son conscientes de que existe la norma, pero realizan las actividades sobre este tema "cuando tienen tiempo". Además, lo hacen como un trabajo en paralelo.
	Liderazgos formales e informales alineados a la implementación	Menciona que, como en toda organización, existen liderazgos informales y que están en función a 2 aspectos: al aspecto personal, que involucra la personalidad de la persona, y el conocimiento técnico, por ejemplo, menciona que estos casos de liderazgos informales se dan sobre todo con personas que son ingenieros industriales porque tienen una ventaja de conocimientos. Además, hay un componente adicional que es el político el cual, en una entidad pública, se encuentran personas "recomendadas" (puestos de confianza) a quienes les hacen más caso.
	Sensibilización sobre la implementación del enfoque	
2. Transformación de la estructura organizacional	El paso de una estructura funcional a una bajo el enfoque por procesos	Menciona que la estructura funcional no va a desaparecer y no tiene por qué hacerlo, siempre va a estar por lo mismo que está normado por la ley por lo que cree que la gestión por procesos debe de adaptarse al estándar. Pero también se le debería de dar una mayor importancia a la gestión por procesos y, una manera de hacerlo, es tener a un equipo solo para ello. Y, cree que la estructura funcional puede ser perfeccionada, pero no cree que esté mal actualmente.

Tabla M3: Matriz de procesamiento de entrevista ENT-003 del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (continuación)

		ENT-003: MVCS
Factores	Elementos	Entrevista a profundidad
2. Transformación de la estructura organizacional (continuación)	Definición de responsabilidades en el marco del proceso	Lo más importante en la organización son el presupuesto, el POI y las normas de control interno. También se tiene que la Contraloría realiza auditorías constantemente. Entonces, los funcionarios se encuentran concentrados en sus responsabilidades funcionales porque en base al cumplimiento de ellas son evaluados y porque hay una base legal muy sólida que contempla ello.
3. Integración de la tecnología	Uso de sistemas de información en la implementación para el ordenamiento y automatización de los procesos	Menciona que el uso de tecnología es muy importante porque, ahora en tiempos de pandemia, se han debido de redefinir procesos a través de trabajo remoto, validaciones, entre otros. Pero, menciona que debería de haber una mayor interrelación con las áreas de tecnología porque son unidades que muchas veces son "dejadas de lado" ya que no tienen mucha voz y voto en la organización. Además, cree que esta integración puede darse de manera muy rápida.
	Inversión en tecnología	Considera que hay una inversión en tecnología, pero para situaciones que sean urgentes. Pero no es prioritario esta inversión.
4. Servicio civil con capacidades	Capacitación del personal o de actores claves en la implementación de gestión por procesos	Menciona que la gestión por procesos es un tema relativamente nuevo. Dentro de su experiencia, ha conocido personas que sí conocen este enfoque de gestión y otros que al ingresar empiezan a aprender sobre el tema. Incluso hubo directores que no conocían sobre el tema, pero considera que el Estado todavía está en proceso de estandarizar los conceptos. Además, menciona que hay muchas personas que confunden términos o conceptos. Pero recalca que aquellas personas que quieran aprender es posible enseñarles.
	Desarrollo de habilidades blandas como el trabajo en equipo, la autogestión, etc.	Menciona que las habilidades blandas, como la empatía, son muy importantes, pero dentro de la entidad solo se desarrollan capacitaciones para dotar a las personas de conocimientos técnicos.
	Servicio civil meritocrático que asegure la permanencia del personal y reduzca la rotación	Menciona que hay bastante rotación laboral en el ministerio y afecta muchísimo porque al compañero o trabajador que capacitaste en un tema determinado al día siguiente ya no está. Esto genera que se necesite volver a capacitar, pero se vuelve a repetir el ciclo de que se van.

Tabla M3: Matriz de procesamiento de entrevista ENT-003 del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (continuación)

		ENT-003: MVCS
Factores	Elementos	Entrevista a profundidad
5. Orientación al ciudadano		A nivel teórico entienden que la gestión por procesos permite hacer el trabajo más eficiente, pero en la práctica se sigue tomando como una tarea más por hacer. Además, considera que la entidad, en parte, sí ha identificado las necesidades del público al que se dirige porque se encuentra en sus documentos como el ROF o la ley de creación de la entidad.
6. Normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación		Menciona que la norma técnica tiene muchos vacíos. Es una norma que "tiene una buena intención" tanto metodológicamente como teóricamente, pero en el momento que se implementa deja muchos vacíos y no considera que sea una implementación verdadera, solo en papel. Dentro de los vacíos menciona a la definición de indicadores y la elaboración del manual de procedimientos. Además, cree que esto también se debe porque, la gestión por procesos, es un tema nuevo. La primera implementación en la entidad considera que fue una mirada hacia el tránsito a la ley del Servicio Civil por lo que, los procesos que levantaron, fueron únicamente con los fines para ese tránsito, pero al final, dicha información no ha sido útil. Posteriormente, un director mandó a que se actualicen los procesos, pero no se ha logrado tal tarea porque no ha habido una priorización. Y, para implementar la gestión por procesos, no hay la capacidad para poder implementar a toda la entidad, se debe de empezar priorizando. Finalmente, cree que la SGP hace el esfuerzo para brindar soporte a las entidades con la implementación de este enfoque de gestión (y lo ha logrado en temas como control interno), pero no tiene tanta capacidad. Piensa que es un tema de obligación por parte de PCM. Adicionalmente, recalca que la SGP tiene que tomar notas de todo lo bueno que se viene haciendo en vez de preguntar solo por normas.

Tabla M4: Matriz de procesamiento de entrevista ENT-004 del Ministerio de Salud

		ENT-004: MINSA
Factores	Elementos	Entrevista a profundidad
1. Gestión del cambio cultural	Actitud positiva hacia la adopción del enfoque	Menciona que tanto el personal técnico como los demás funcionarios tienen una resistencia al cambio, es decir, quieren mantener su zona de confort por lo mismo que se han acostumbrado al aspecto funcional ("Prefiero seguir trabajando como estoy porque así me siento más cómodo")
	Implicación de todos los miembros de la organización	Menciona que la gestión por procesos implica que haya un nivel de responsabilidad desde la Alta Dirección hasta el personal de limpieza porque todos deben involucrarse en la gestión y, por lo tanto, todos forman parte. Pero si desde los altos mandos no hay un compromiso, menos se va a lograr que las personas que se encuentran en niveles inferiores se comprometan. Por eso, menciona que es necesario una sensibilización desde arriba hacia abajo.
	Involucramiento y liderazgos de la Alta Dirección y de mandos medios	Cree que la mirada de una gestión moderna e innovadora debe partir desde la cabeza por lo que, si la cabeza no tiene esa mirada, nada funciona (como por ejemplo menciona que, si la actual ministra dice abiertamente que quiere implementar ciertas acciones, entonces el resto, como la secretaría general, los viceministros, etc., empiezan a trabajar en ello). Entonces cree que un factor muy importante es que la cabeza, la Alta Dirección, primero debe conducir acciones como el cambio de documentos como el ROF para respaldar sus procesos en la organización, y que son necesarias dichas acciones porque si no, no va a fluir la implementación. Las oficinas de modernización, por más que sean las responsables de implementar el sistema administrativo de modernización dentro del ministerio, puede tener los criterios, puede manejar la información de cómo se debe hacer, puede establecer como quiera la metodología, pero si no tiene el apoyo del de arriba, de nada sirve, porque no tiene el apoyo.
	Liderazgos formales e informales alineados a la implementación	Menciona que, en cuanto a liderazgos informales, es difícil la presencia de estos ya que hay jerarquías que se respetan. Y, en cuanto a liderazgos formales, menciona como ejemplo que, durante su estancia trabajando en el ministerio, notó que ningún secretario general (líder de la parte administrativa) haya mencionado que se debe implementar alguna iniciativa de gestión por procesos. Y que incluso en su momento se quiso hacer una política desde la Alta Dirección, pero no se logró concretar. Aunque adiciona que se hay una conducta muy repetitiva entre los asesores que se contratan ya que estos utilizan el nombre o cargo de otra persona (como la ministra) para imponer acciones o ideas, y el resto del personal les hace caso sin refutar (ya que confían en que no se esté utilizando el nombre o cargo de la persona en vano).

Tabla M4: Matriz de procesamiento de entrevista ENT-004 del Ministerio de Salud (continuación)

		ENT-004: MINSA
Factores	Elementos	Entrevista a profundidad
1. Gestión del cambio cultural (continuación)	Sensibilización sobre la implementación del enfoque	Menciona que para lograr cambiar la cultura organizacional es necesario sensibilizar de arriba hacia abajo. Pero los cambios constantes de gestión han causado que aquellas acciones de sensibilización (como realizar capacitaciones para que las personas sepan sobre en qué consiste la gestión por procesos) sean en vano.
2. Transformación de la estructura organizacional	El paso de una estructura funcional a una bajo el enfoque por procesos	Menciona que el tránsito de una estructura funcional a una por procesos requiere de temporalidad y una adecuada gestión. Se puede mejorar y cambiar aspectos organizacionales (mediante decretos, documentos, etc.) de forma muy rápida, pero el factor cultural ("cambiar el chip de las personas") requiere ser trabajado de a pocos y que sea un trabajo constante. Además, menciona que este tránsito es mucho más difícil en entidades como el MINSA por lo mismo que es una entidad que tiene una historia, es decir, lo compara como con una persona ya formada (que ya tiene ideas concebidas) y que se ha acostumbrado a un ritmo de trabajo específico durante mucho tiempo
	Definición de responsabilidades en el marco del proceso	Menciona que la Alta Dirección lo que debería empezar a cambiar son los documentos "que son la razón de ser" de la entidad como el ROF (porque explica la naturaleza de las funciones generales, específicas, dice cómo está organizado un ministerio), y desde ahí se debe de partir para que la organización pueda desarrollar todos los procesos que tiene a su cargo. Si esa organización no respalda esto (ya que así puede solucionar todo o realizar sus actividades), entonces no se va a poder hacer nada.
3. Integración de la tecnología	Uso de sistemas de información en la implementación para el ordenamiento y automatización de los procesos	En algún momento apareció la idea de realizar un aplicativo exclusivo para poder implementar la gestión por procesos y que fue a raíz de que una gestora estuvo como directora ejecutiva, pero nunca se realizó. En tecnología lo que se hace es mejorar los aplicativos, pero que son usados para la prestación del servicio y, estas mejoras, no están relacionadas al enfoque de procesos. Hubo implementaciones de tecnología para el mejor manejo de la información, pero no es teniendo en cuenta que esta puede mejorar la implementación de la gestión por procesos.

Tabla M4: Matriz de procesamiento de entrevista ENT-004 del Ministerio de Salud (continuación)

		ENT-004: MINSA
Factores	Elementos	Entrevista a profundidad
3. Integración de la tecnología (continuación)	Inversión en tecnología	Menciona que las entidades prestadoras, como los hospitales de Lima Metropolitana, tienen deficiencias en sus sistemas de información. Además, adiciona que para la implementación de estos sistemas el MINSA requiere de muchos recursos que no posee y es por esto que los hospitales carecen de dichos sistemas.
4. Servicio civil con capacidades	Capacitación del personal o de actores claves en la implementación de gestión por procesos	Por un lado, menciona que las personas que ingresan al ministerio tienen limitaciones tanto formativas y en habilidades blandas, así como poca experiencia; además de que las personas que realmente trabajan, aportan y les dan un valor agregado a las actividades del ministerio son la minoría. Y, por el otro lado, este ingreso de personal no calificado se daría porque ingresan como puestos de confianza a través de amistades, conocidos o son el personal que llega con el cambio de gestión. También menciona que se han realizado capacitaciones, pero solo se ha podido llegar a ciertos grupos ya que el MINSA tiene a más de 3 mil trabajadores. Y que sí, efectivamente, hay mucha confusión en torno a la gestión por procesos incluso entre aquellos que tienen a su cargo la implementación de la gestión por procesos y el principal problema sería porque cada uno tiene su propio criterio, entiende a este enfoque de la gestión a su manera (cada quien con su propia perspectiva) y lo que agrava la situación era que cada quien quería imponer sus ideas. Entonces, esta falta de consenso ocasionaba que, al no haber un equipo técnico con un concepto estandarizado, no se les pueda brindar apoyo, asesoría o absolución de dudas al resto de personas.
	Desarrollo de habilidades blandas como el trabajo en equipo, la autogestión, etc.	Menciona que son muy importantes las habilidades blandas ya que eso ayuda a que la persona que tiene a cargo a un grupo de personas sea un verdadero líder, además de que el nivel de compromiso será mucho mayor a comparación de una persona que sea solo un jefe que dé órdenes y no esté realmente involucrado.

Tabla M4: Matriz de procesamiento de entrevista ENT-004 del Ministerio de Salud (continuación)

		ENT-004: MINSA
Factores	Elementos	Entrevista a profundidad
4. Servicio civil con capacidades (continuación)	Servicio civil meritocrático que asegure la permanencia del personal y reduzca la rotación	En el MINSA hay diversidad de regímenes laborales incluyendo CAS. Menciona que la existencia de tantos regímenes son perjudiciales porque, por un lado, hay mucha resistencia, por ejemplo, cuando se promulga la ley del Servicio Civil, las personas no querían cambiar de régimen laboral porque creían que se le iban a quitar algunos derechos laborales (manejo de mala información). Y, por el otro lado, está la existencia de gremios y sindicatos que buscan intervenir incluso dentro de la propia organización (a pesar de que no es un derecho del trabajador intervenir dentro de aspectos organizacionales); además, la presión e influencia es tanta que pueden influir en el accionar de la organización que logran movilizar gestiones, es decir, si alguien que está a cargo (como un ministro, viceministro, etc.) no son de su agrado (para mantener sus ventajas políticas, gremiales o intereses personales), pueden lograr que sean destituidos de su cargo y, por lo tanto, no concluyen con sus gestiones.
5. Orientación al ciudadano		Menciona que, dentro del ministerio, los funcionarios realizan actividades para el momento ("trabajan en día a día apagando incendios"), es decir, no hay nada planificado u organizado. Y esto es consecuencia de los continuos cambios de gestión. Además, menciona que las personas ven a la gestión por procesos como una actividad más que deben realizar. Finalmente, la parte prestacional de la organización (como los hospitales) sí tendrían identificadas correctamente las necesidades del público al que se dirige ya que saben cuál es su razón de ser y para qué va un paciente o usuario, pero esto no sería igual para la parte como ente regulador y normativo porque es allí donde nacen las deficiencias, es decir, el enfoque de la gobernanza falta materializar. Pero acota que, a pesar de que los hospitales tienen identificadas las necesidades, no están generando valor público porque todavía hay muchas carencias y las personas no se sienten satisfechas.

Tabla M4: Matriz de procesamiento de entrevista ENT-004 del Ministerio de Salud (continuación)

		ENT-004: MINSA
Factores	Elementos	Entrevista a profundidad
	6. Normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación	<p>Cree que la normativa es flexible sobre todo en el aspecto de que permite que las entidades puedan utilizar herramientas o documentación adicional y es por esto que el MINSA pudo establecer su propia directiva para la implementación de la gestión por procesos en el ministerio. Es una metodología bastante abierta y cree que es así porque la gestión por procesos debe de ser así, no puede ser cerrada, los procesos son cambiantes, se pueden mejorar, existe la mejora continua, entonces la aplicabilidad de esta norma ayuda por lo que por ahora cree que para ir trabajando esta implementación en la medida de que tenemos un marco normativo para eso cree que está bien. No está cerrada para que, con el tiempo, si hay entidades que han estado implementado y han visto que hay otro proceso u otras acciones que deben ser enfocadas dentro de esa directiva o lineamiento o no está, ella cree que se puede ir mejorando. Los marcos normativos son cambiantes, sale un aspecto necesario que se deba cambiar y cambia la norma, pero por ahora está bien. Aunque considera que, efectivamente, el ente rector no tiene la capacidad desconcertada para brindar soporte. Menciona que, en sus inicios sí estuvieron impulsando fuertemente y que inclusive, dentro de la SGP, hubo un grupo de trabajo que estaban capacitando, pero ahora eso ya no se da. Ahora no hay tantas capacitaciones y simplemente hay apoyo técnico o resolución de consultas que se pueden hacer en el momento, pero no cree que se da abasto.</p> <p>Por el tema del tránsito a la Ley del Servicio Civil, en el 2019 se trabajó en los procesos de mejora para identificar los procesos críticos, se planteó, pero era cumplir con ese proceso, es decir, era solo documental para cumplir.</p>

ANEXO N. Modelo de consentimiento informado dirigido a funcionarios de ministerios

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, “Factores críticos que limitan la implementación de la gestión por procesos en entidades del sector público peruano en el marco de la Reforma de Modernización de la Gestión Pública”, será presentada para la obtención del título profesional de Licenciada en Gestión Social (Andrea Sanchez Grados) y de Licenciada en Gestión Pública (Vecka Villegas Madrid) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

El objetivo de contar con la información solicitada es el de identificar los factores críticos que limitan la implementación de la gestión por procesos en entidades del sector público peruano. Dicha información será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

En ese sentido, agradeceremos ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada. Para ello, le garantizamos que estos serán utilizados solo para fines de investigación académica.

Agradecemos su apoyo,

Andrea Ximena Sanchez Grados
20151784

Vecka Rosaydee Villegas Madrid
20150773

Yo, _____, en mi condición como _____ en _____ autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica “Factores críticos que limitan la implementación de la gestión por procesos en entidades del sector público peruano en el marco de la Reforma de Modernización de la Gestión Pública”. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y mi condición como miembro perteneciente a la entidad por la que me seleccionaron. Además, autorizo que las estudiantes puedan realizar una grabación de audio y video en la etapa de entrevista personal solo con fines académicos.

Atentamente,

[Nombre y Apellido]

[Cargo en la organización]

[DNI]

ANEXO O. Resultados de dinámicas dirigida a funcionarios de ministerios en entrevistas a profundidad

Tabla O1. Resultados de dinámica *Top of mind* dirigido a funcionarios de ministerios

Factor/Entrevistado	Orden indicado (del 1 al 6) ¹³					Top of mind
	ENT-001: MIMP	ENT-002: MIDIS	ENT-003: MVCS	ENT-004: MINSA	MODA ¹⁴	
Gestión del cambio cultural	2	2	3	1	2	1
Transformación de la estructura organizacional	3	3	6	2	3	2
Servicio civil con capacidades	4	4	4	3	4	3
Integración de la tecnología	5	5	2	4	5	4
Normativa flexible y soporte del ente rector que viabilice el avance de la implementación	1	6	5	5	5	5
Orientación al ciudadano	6	1	1	6	6	6

¹³ Donde “1” se considera más importante y “6” menos importante

¹⁴ Se ha utilizada la medida de tendencia “moda”, ya que permite establecer como resultado el orden más común entre los entrevistados.

Tabla O2. Resultados de pregunta “¿En qué medida considera que el factor ... influye en el proceso de implementación de la gestión por procesos en la entidad?”¹⁵ dirigida a los funcionarios de ministerios

Código de encuestado (ENT-Completar)	¿En qué medida considera que la gestión del cambio cultural influye en la implementación?	¿En qué medida considera que la transformación de la estructura organizacional influye en la implementación?	¿En qué medida considera que la integración de la tecnología influye en la implementación?	¿En qué medida considera que el servicio civil con capacidades influye en la implementación?	¿En qué medida considera que la orientación al ciudadano influye en la implementación?	¿En qué medida considera que la normativa flexible y soporte del ente rector influye en la implementación?
ENT-001: MIMP	Mucho (1)	Medianamente (2)	Medianamente (2)	Medianamente (2)	Poco (3)	Mucho (1)
ENT-002: MIDIS	Mucho (1)	Medianamente (2)	Medianamente (2)	Medianamente (2)	Mucho (1)	Medianamente (2)
ENT-003: MVCS	Mucho (1)	Medianamente (2)	Mucho (1)	Medianamente (2)	Mucho (1)	Medianamente (2)
ENT-004: MINSA	Mucho (1)	Medianamente (2)	Medianamente (2)	Mucho (1)	Medianamente (2)	Medianamente (2)
MODA¹⁶	1	2	2	2	1	2
Medida en que influye el factor	Mucho	Medianamente	Medianamente	Medianamente	Mucho	Medianamente

¹⁵ Se brindó como opciones de respuestas la escala de Likert con las categorías Nada, Poco, Medianamente y Mucho. Se codificaron las categorías con números donde “1” es Mucho y “4” es Nada.

¹⁶ Se ha utilizada la medida de tendencia “moda”, ya que permite establecer como resultado la medida de influencia más común entre los entrevistados.