

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**Entre legados Institucionales y el proceso de modernización: el estudio de casos sobre la implementación de las certificaciones ISO 9001: 2015 en 3 organismos públicos peruanos.**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE BACHILLER EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO PRESENTADO POR:**

Zaldívar Suárez, Diego Alberto

**ASESOR**

Tanaka Gondo, Ricardo Martin

Diciembre, 2019

## RESUMEN

La presente propuesta de investigación busca enmarcarse en la discusión del proceso de modernización de la gestión pública peruana y la influencia de actores externos en este proceso. En este sentido, la propuesta realiza un análisis de la obtención de las certificaciones ISO 9001:2015 en los organismos públicos del MINAM, PRODUCE Y RREE. De esta manera, se busca conocer si es que en estos organismos públicos existen posibles incentivos externos para mejorar su gestión y no resultaría un esfuerzo de una voluntad administrativa para aplicar por estas certificaciones de estándares de calidad internacional de la administración pública. Es así, se maneja las hipótesis que tanto el presupuesto de estas oficinas como las presiones exteriores han generado necesidades por estos organismos a mejorar su gestión pública. Finalmente, se ha decidió aplicar una metodología de investigación mixta para el análisis de los casos. En este sentido, se busca por medio de entrevistas a los funcionarios de alto y medio nivel envueltos en el proceso de acreditación internacional. Por su lado, la aplicación de un análisis de bases estadísticas permitirá contrastar la información de las entrevistas con los cambios en la percepción de la calidad de la gestión, numero de procesos, etc.

**Palabras Clave:** Modernización de la Gestión Pública, Certificaciones ISO, Presupuesto, Presiones Exteriores, Incentivos Externos.

## INDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	5
3. MARCO TEÓRICO.....	11
4. HIPÓTESIS.....	16
5. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN.....	18
6. CONCLUSIONES.....	20
7. BIBLIOGRAFIA.....	21
8. ANEXOS.....	25



## 1. INTRODUCCIÓN

¿De qué manera se está realizando el proceso de reforma de la gestión pública peruana? ¿Es el Estado quien tiene la iniciativa de generar una administración de calidad? ¿Acaso las certificaciones ISO 9001 son, únicamente, una formalidad en el proceso de modernización o resultan de ser efectivos cimientos para el desarrollo? Si bien se esperaría tener una serie de respuestas de corte pesimista sobre estas preguntas, el gradual aumento de obtenciones de certificaciones ISO 9001 en diferentes organismos públicos demuestran lo contrario. En este sentido, la obtención de las certificaciones ISO 9001, relacionadas a acreditar una administración con estándares de calidad internacional, por parte de algunos organismos públicos demuestran ser indicios de un proceso de reforma del Estado bajo la idea de modernizar la gestión de estas oficinas. De esta manera, la búsqueda por adquirir y mantener certificaciones como la ISO 9001 en dichos organismos públicos representa una ventana de oportunidad y voluntad administrativa para mejorar y modernizar la gestión pública del país.

La búsqueda por la modernización de la gestión pública ha sido un proceso que comienza a partir de 1980, aproximadamente, periodo en el cual se busca cambiar el paradigma de la administración pública de un modelo gerencial privado hacia un modelo de administración pública. Principalmente, se busca pasar a este nuevo modelo de gestión para lograr una mejora en la entrega de bienes y servicios a los ciudadanos. Primero, el paso hacia este nuevo modelo de gestión conforme lo conocido como la Nueva Gestión Pública (NGP), aproximadamente desde 1990, la cual busca una mejora en los resultados, mayor eficiencia y reducción de costos en sus procesos y servicios. De esta manera, la Nueva Gestión Pública se centra en mejorar la eficiencia y eficacia de la búsqueda de los objetivos por parte de las instituciones públicas, dichos objetivos comprendidos como el valor público. En esta línea, bajo el modelo de la Nueva Gestión Pública, cobra valor el enfoque de la Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRD) formulado e impulsado por

Organismos Internacionales como la OCDE y la ONU. A su vez, este enfoque se basa en la idea de un proceso de rendición de cuentas relacionado a los resultados, para ello, requirieron de los sistemas de evaluación y monitoreo para alcanzar los resultados deseados.

El caso peruano ha seguido el proceso hacia la modernización de manera similar, principalmente, estudiada en dos periodos de tiempo. Por un lado, durante el periodo de 1990 al 2000, comprendido en el Gobierno de Alberto Fujimori, el cual tuvo una modernización ligada directamente hacia las reformas económicas del país. Por otro lado, entre los años 2001 al 2019, periodo de los gobiernos de Alejandro Toledo, Ollanta Humala, Alan García y Pedro Pablo Kuczynski, los cuales buscaron en esta área una sistematización y ordenamiento de la información y procesos. Principalmente, este periodo buscaba integrar la lógica y técnicas de la administración privada en el aparato y administración pública del Estado.

Tomando en consideración este segundo periodo, se habla de una serie de grandes logros en relación al proceso de la modernización de la gestión pública, estos son: Primero, la Ley Marco de Modernización del Estado, publicada en 2002 es la que inicia formalmente el proceso de modernización del estado peruano fijando la necesidad de concordancia con el modelo internacional y las acciones a seguir para lograrlo. Segundo, la publicación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, dada en 2007 como un requerimiento de la Ley Marco de Modernización del Estado. Tercero, la integración del presupuesto por resultados en los programas presupuestales desde 2008. Cuarto, la aplicación de los sistemas de inversión, primero, SNIP y, luego, INVIERTE.PE para mejorar la gestión presupuestal. Quinto, la publicación en 2013 de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, como un mecanismo que busca juntar y ordenar los avances en modernización dados por el Estado. De esta manera, se llega a la actualidad, desde 2015, con las certificaciones ISO se observa aun la búsqueda por moderniza la gestión en estándares de calidad internacional.

En la actualidad, según el Instituto Nacional de Calidad (INACAL) existen en el Perú 4 empresas certificadoras licenciadas para la entrega de certificaciones ISO 9001 (Calidad de la gestión) y ISO 37001 (Anti Sobornos), a su vez, en una revisión de las certificaciones disponibles de dichas empresas y la utilización del The ISO Survey, que representa el balance de las certificaciones ISO a nivel internacional, se llega a la conclusión de que existen aproximadamente 55 organismos públicos peruanos que poseen una certificación ISO 9001.

En relación a la evolución de este tema, la presente investigación tiene por objetivo encontrar que elementos conllevan a los funcionarios públicos a desarrollar y adquirir las certificaciones ISO 9001 para sus organismos públicos. En este sentido, se plantea la siguiente pregunta: ¿Qué influye en los funcionarios públicos encargados de la gestión administrativa de los organismos estatales seleccionados a conseguir una certificación ISO 9001 en el contexto actual de la administración pública peruana? Para el desarrollo de dicha pregunta, se ha seleccionado los ministerios PRODUCE, MINAM y RREE como los casos de estudio en los cuales se ha obtenido una certificación ISO 9001 en los últimos años. Principalmente, dichos casos corresponden a representar de forma principal a los tres grupos identificados, correspondientemente: Organismos públicos que trabajan con el sector privado; Organismos públicos que son reguladores del sector privado; y Organismos públicos que poseen vínculos con organismos internacionales. De esta manera, se buscará saber qué elementos impulsan a estos funcionarios públicos encargados durante el periodo de su gestión a obtener esta certificación ISO, ya que, en la lógica de inestabilidad política, alta rotación y pocos recursos presupuestales del Estado resulta interesante que se decida por buscar esta acreditación y no optar por una medida de más fácil acceso o implementación.

El presente estudio sobre la búsqueda de la obtención de una certificación ISO 9001 en estas oficinas resulta importante por diferentes motivos. En primer lugar, responde a un vacío en la literatura sobre el tema de la aplicación de las ISO en la gestión pública. En este sentido, las investigaciones sobre el tema se

encuentran relacionadas a los efectos positivos y limitaciones en la mejora de la administración tras su aplicación. Esta situación nos pone atrás en comparación a experiencias como Chile y Brasil, en nuestra región, o Alemania y Japón, en el mundo, que resultan de Estados con altos niveles de aplicación de estas certificaciones ISO 9001 para representar una calidad con estándares internacionales en sus organismos públicos. Por otro lado, la presente investigación busca responder a las demandas actuales sobre la calidad administrativa de las instituciones públicas que ofrecen servicios por parte del Estado. Durante los últimos años, en los países de América Latina, se encuentran demandas sociales sobre ineffectividad de las instituciones públicas, altos niveles de corrupción, poca transparencia en el proceso, etc. Estas demandas generan la necesidad de analizar la calidad en el proceso administrativo de las instituciones que ofrecen servicios públicos a la ciudadanía de manera que se logre una mayor eficiencia de estas para responder a las demandas. Además, resulta de importancia conocer estos casos donde sí se ha logrado apuntar a mejorar la gestión por medio de certificaciones ISO que reflejan una calidad internacional a la calidad de los servicios por parte de las instituciones públicas.

## 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Para el desarrollo de la presente propuesta de investigación, es necesario tomar en consideración lo escrito alrededor del tema en base a 3, breves, capas sobre la literatura del tema de las certificaciones ISO:9001 en la administración pública. Principalmente, se comprende que la literatura sobre el tema se relaciona hacia análisis de mejoras en los procesos administrativos para la entrega de bienes y servicios en los organismos públicos o privados que se consiguen. Sin embargo, en los últimos años, siguiendo los fundamentos de la Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRD) se comprende que estas certificaciones han comenzado a cobrar mayor relevancia en el marco de las oficinas e instituciones públicas. De esta manera, mejorando la calidad administrativa de las instituciones pública, las certificaciones ISO 9001 representan, en los últimos años, un nuevo indicador sobre la modernización de la gestión pública en los Estados. A continuación, se desarrollarán las ideas mencionadas anteriormente.

En primer lugar, se comprende que una certificación ISO 9001 resulta de ser la acreditación internacional por parte de la International Organization for Standardization hacia una oficina u organización pública o privada que logra aplicar de manera efectiva y constante las normas ISO 9001. En este sentido, dicha organización no gubernamental tiene por objetivo central promocionar un grupo de normas que estandaricen la calidad de la entrega de bienes y servicios de las diferentes oficinas y organismos. Para conseguir dicho objetivo, se desarrollaron las normas ISO 9000 y 9001, siendo de esta ultima la versión más actual en 2015. Esta serie de normas tiene por objetivo central crear un enfoque de Gestión por resultados para el Desarrollo en las oficinas para la entrega de los bienes y servicios, creando así un sistema de gestión de la calidad administrativa. Respecto a ello, los autores Manuel García, Carlos Quispe & Luis Ráez (2003, p.91) comprenden que la gestión para la calidad, en el marco de las ISO 9001, propone entender que los procesos administrativos se encuentran interrelacionados y deben

entenderse bajo esta lógica. Por ello, se considera central crear un sistema de gestión para la calidad orientada en procesos y mejora constante, para ello los enfoques de las normas ISO 9000 y, actualmente, 9001 sirven para orientar este cambio.

Por un lado, las normas ISO 9000, promovidas entre el periodo de 1994 a 2001, resultan de ser el primer grupo de normas para la administración de una oficina que desarrolla, implementa o mejora su sistema de gestión de la calidad bajo un enfoque de procesos interrelacionados. Para ello, dicha norma plantea que las oficinas deben aplicar 20 requisitos administrativos, presentados por medio de manuales administrativos elaborados por la organización ISO. Por otro lado, las normas ISO 9001, desarrolladas entre el periodo de 2001 a 2015, se basan en los 20 requisitos administrativos de la norma anterior. Sin embargo, según el autor Carlo Yáñez (2008, p.2-3), a estos requisitos previos se les suman 5 requisitos nuevos y 8 principio para la gestión de la calidad. Dichos principios y requisitos, de ser aplicados, permitirían asegurar una mejora en el sistema de gestión de calidad de la oficina u organización.

Respecto a ello, resalta que el último modelo de la norma ISO 9001 es del año 2015, la cual presenta la integración de un nuevo requisito orientado a integrar un sistema de gestión de riesgos. Principalmente, se comprende que esta se relaciona a la implementación de sistemas por el cual se pueda prevenir posibles problemas que puedan ocurrir en la organización. De esta manera, para mantener la certificación, resulta necesario tener una actualización en relación a las nuevas disposiciones y versiones que va actualizando dicha norma. Por ello, mantener una certificación ISO 9001:2015, resulta de un trabajo constante de la administración pública, lo cual resulta de interesante en el sector público, ya que existe un cambio constante de personal administrativo.

En segundo lugar, la discusión sobre las certificaciones ISO 9001:2015 en el marco internacional se concentra en analizar estas como uno de los indicadores de la modernización de la gestión pública. Respecto a ello, los autores comprenden

que esta iniciativa por mejorar la administración pública nace en el sector privado; sin embargo, bajo el modelo de la Gestión por Resultados para el Desarrollo, se busca adaptar la importancia de obtener estas certificaciones ISO 9001: 2015 en los organismos públicos con el fin de lograr estándares de calidad internacional en la entrega de servicios. Este enfoque de la GpRD ha demostrado la importancia de adoptar las iniciativas del sector privado para mejorar la gestión con el fin de lograr mejores estándares administrativos para el Estado. Respecto a la discusión internacional, resulta conveniente saber cuál es el panorama de los Estados y su interés por conseguir las certificaciones ISO 9001 en sus organismos públicos para la entrega de servicios. Según el informe anual del 2018 realizado por la International Organization for Standardization (ISO), se permite comprender el panorama internacional de la presencia de estas certificaciones en organismos públicos, los 3 principales países por continentes son: En Europa es Italia con 170, España con 121 y Suiza con 146; En Asia es China con 780, Malaysia con 281 y Philippines con 254; y En América Latina es Colombia con 257, Argentina con 160 y México con 119, (ISO 2018). Respecto a ello, resalta el caso de América Latina, ya que esta región posee, únicamente, 3 casos con altos niveles de certificaciones ISO 9001, el resto de la región se encuentra en números muy por debajo a 55 certificaciones por país.

En relación al punto anterior, las autoras Lucica Matei & Corina Lazăr (2011, p.68) comprenden que existen diferentes niveles de consciencia sobre la calidad en la administración pública en el mundo. En Asia, existe un mayor nivel de consciencia por lograr administraciones de calidad, muy por encima del resto. En Europa, existe una limitada visión sobre la importancia de formar sistemas de calidad administrativa, ello ligado a la idea de que la calidad es considerada un problema específico de algunos funcionarios. América Latina, posee un reducido interés en generar sistemas de calidad administrativa, ya que se le considera a este un problema secundario al no poderse abarcar los estándares mínimos. De esta forma, se permite observar que el panorama internacional demuestra que estas

certificaciones comienzan a tener un constante aumento en el número de implementaciones en materia administrativa pública. Asimismo, dichas certificaciones se encuentran relacionadas a la percepción de la calidad en diferentes regiones del mundo.

Según la autora Ruxandra Marín, en su artículo se comprende la importancia de las certificaciones ISO 9001:2015 en los diferentes sistemas de administración pública. Respecto a ello, la autora menciona:

Involving all personnel in risk management implies a continued improvement of their performance, their level of training always increasing. All these factors lead to the conclusion that risk management is a far superior work instrument compared to others used in quality-risk management in public institutions. (2019, p.464).

Es así, se entiende la importancia de las certificaciones ISO 9001:2015 sobre otros instrumentos de gestión que buscan entender la calidad, principalmente, gracias al análisis de las normas ISO en relación a la gestión de riesgos. Respecto a ello, la autora Elke Löffler (2002, p.15) menciona que si bien la mejora de los servicios públicos aumenta la satisfacción de los usuarios ello no necesariamente aumenta la confianza en estos. Por lo que, para mejorar el nivel de confianza, se necesita utilizar un concepto más amplio de calidad. Respecto a este punto sobre la calidad, las autoras Lucica Matei & Corina Lazar (2011, p.83) en su investigación encuentran que todos los países de Europa Sudoriental han creado una entidad pública encargada de promover la calidad en la administración pública estatal. Asimismo, estas entidades públicas promueven en el resto de la estructura estatal la implementación de certificaciones ISO 9001. De esta manera, se comprende que este grupo de países, que en las estadísticas del The ISO Survey aparecen en puestos altos, resultan de haber comenzado el proceso de aplicación de gestión de calidad en sus estructuras estatales desde varios años antes a comparación de la mayoría de casos en la región de América Latina.

En tercer lugar, en relación a la obtención de las certificaciones ISO 9001:2015 en las instituciones pública de América Latina, se encuentra una breve literatura sobre el tema en la región. En este sentido, el artículo de Angélica Alzate

(2017) comprende que, en el marco de la globalización económica, se han abierto a los mercados mundiales los países emergentes de América Latina. Sin embargo, estos países se encuentran en desventaja pues no presentan estándares de calidad internacional en la mayoría de sus áreas. Por lo tanto, se comprende que la obtención de estas certificaciones ISO 9001:2015 representan una herramienta que permite alcanzar estándares de calidad internacional en las instituciones de estos países que se enfrentan a los procesos de la globalización económica. Es así, en la región de América Latina, la aplicación de los ISO 9001:2015 deben comprenderse como una estrategia organizacional orientada a enfrentar los retos de la economía global. En el caso de los organismos institucionales, se debe comprender la necesidad de estas certificaciones como mecanismos para su relación entre organismos públicos de diferentes Estados.

Respecto al proceso de reformas administrativas de los Estados en América Latina durante el periodo de 2000-2019, se comprende que presentan un segundo periodo de la modernización del Estado. Principalmente, bajo la lógica de pasar de reformas económicas hacia reformas de tipo gerencial para así mejorar la administración pública del Estado por medio de la NGP. Respecto a ello, el autor Francisco Moyado, en su artículo comprende:

En suma, la calidad se está convirtiendo en un instrumento fundamental para fortalecer la eficiencia de los procesos internos y la prestación de los servicios públicos. Junto con la aplicación de las normas ISO 9000, la certificación de servicios y el análisis de procesos permitirá a los gobiernos y administraciones públicas, recuperar la confianza ciudadana y hacer frente a las presiones para mejorar sus rendimientos, en un contexto de reducción continua de recursos. (2011, p.221-222).

De esta manera, se comprende que, en América Latina, la calidad ha comenzado a tener un papel importante desde los últimos años junto al inicio de reformas gerenciales en la administración pública de la región. Por ello, las certificaciones ISO 9001: 2015 resultan importantes, ya que permitirán a los gobiernos de la región lograr recuperar la confianza pública en las instituciones del estado por medio de estándares internacionales en la entrega de servicios. Es así,

se comprende que en el marco del proceso de globalización se crearan nuevas demandas que requieren una serie de nuevas capacidades para la gestión pública. De esta forma, se debe incluir a la calidad como un elemento central para desarrollar este nuevo tipo de gobernanza estatal con el fin de responder a nuevas demandas originadas por la globalización en la región de América Latina.

En cuarto lugar, la literatura peruana respecto a las certificaciones ISO 9001:2015 en las instituciones públicas del país se concentra, principalmente, en el estudio de casos específicos. Respecto a ello, el artículo del autor Edmundo Lizarzaburu (2016, p.52) resalta al realizar una comprensión de la utilidad de estas certificaciones ISO 9001:2015 sobre la calidad, en resumen: Principalmente, se resalta su impacto que genera en la mejora de los procesos administrativos por medio de la aplicación de herramientas como: Enfoque basado en riesgos, enfoque basado en clientes, principios de gestión de calidad (mejor relación entre los proveedores del servicio y los receptores del servicio). El resto de literatura sobre el caso peruano apunta hacia el análisis de la gestión de casos específicos tras la implementación de la norma ISO 9001:2015 siguiendo los conceptos analizados por Edmundo Lizarzaburu (2016). Por lo tanto, se observa aquí una falta en la literatura nacional para comprender a profundidad la importancia de estas herramientas y por qué se aplican en un primer momento en organismos públicos que no se encuentran en una lógica de competitividad de mercado similar a la del sector privado.

Finalmente, según la presente revisión del estado de las investigaciones sobre el tema, se comprende que el estudio de la implicancia de las certificaciones ISO 9001:2015 en la administración pública aun es un campo sin muchas investigaciones en la región. En este sentido, durante los últimos años, ha comenzado gradualmente a desarrollarse una importancia por estudiar la implicancia e importancia de estas certificaciones en la administración pública. Sin embargo, en el marco de la gestión pública, aun no se ha desarrollado que lleva, en América Latina, a optar por dichas certificaciones al existir pocos incentivos y percepción de la calidad.

### 3. MARCO TEÓRICO

El presente estudio tiene como fin comprender que elementos conllevan a los funcionarios públicos a implementar la norma ISO 9001: 2015 en 3 organismos públicos del Perú. De esta manera, para comprender dicha investigación se la debe posicionar en el marco de grandes discusiones sobre la gestión pública y su relación con dichas certificaciones. A su vez, se comprende que es necesario explicar el marco teórico sobre los temas de: reforma del estado y la discusión de legados institucionales vs modernización.

Por un lado, la presente propuesta de investigación se posiciona en el macro tema respecto al proceso de reforma del Estado, es decir busca comprender como la aplicación de esta norma conduce a un proceso de reforma del Estado. Respecto a ello, se comprende que la reforma del Estado resulta de ser un proceso que no incluye únicamente un cambio en el organigrama del estado, es decir una reforma administrativa. Sino, dicho proceso debe verse como un cambio entre las relaciones de los diferentes actores y agentes políticos, económicos y administrativos. (Fleury, 2001, p.9). Es así, la obtención de las certificaciones ISO 9001:2015 en la administración pública resultan de representar esta idea. Principalmente, comprende la necesidad de entender los diferentes procesos en la entrega de los servicios como un solo sistema y no como procesos separados. De esta manera, plantea no solo un cambio de modernización administrativa, sino incluye la necesidad de cambiar las relaciones entre los actores y los agentes. Respecto a los actores, la norma ISO 9001:2015 plantea que todos los actores involucrados en la entrega de un servicio público requieran estándares de calidad internacional, alterando así la relación entre estos. A su vez, respecto a los diferentes agentes, se plantea que deben incluirseles bajo sistemas administrativos conectados y no tratar cada uno por separado.

En este sentido, se comprende que la obtención de las certificaciones ISO 9001:2015 en las oficinas públicas representa la integración de la calidad en el

proceso de reforma del Estado. Respecto a ello, se comprende que para desarrollar un sector público de alta calidad resulta necesario que el Estado se reforme con la intención de poder entregar bienes y servicios de manera más efectiva y eficiente. Asimismo, la administración del sector público debe ser aquella que resulte transparente en sus procesos para la entrega de bienes y servicios, medio por el cual se podrá combatir los problemas de la corrupción (Vito Tanzi, 2000, p.21). Por lo tanto, se comprende que la importancia de la calidad en el proceso de reforma del Estado resulta de ser importante, ya que permitirá desarrollar reales instituciones públicas de calidad bajo la idea de efectividad y eficiencia. A su vez, se debe comprender que el proceso de la reforma del Estado en América Latina se encuentra en el marco de un proceso en desarrollo desde las reformas económicas de 1980 hasta la actualidad con las reformas administrativas. De esta manera, se comprende que, en una región con dificultades para garantizar los bienes y servicios públicos mínimos, alcanzar dimensiones de calidad resulta de ser una tarea compleja.

Al respecto, el autor Eduardo Lora (2007, p.9) entiende que los países latinoamericanos, si bien presentan avances sobre sus instituciones públicas, poseen dificultades para el desarrollo de la calidad del gobierno. Asimismo, se demuestra que la región aún tiene un largo proceso por desarrollar en materia de reforma de sistemas y modernización del aparato estatal. En relación a ello, la autora Sonia Fleury (1999, p.79-80) comprende que el proceso de reforma del Estado en la región latinoamericana se desarrolla en una relación entre marchas y contramarchas sobre los diferentes puntos de la reforma. Sin embargo, el aspecto de la reforma administrativa de las oficinas encargadas de la entrega de bienes y servicios es el factor principal que se permite observar que ha logrado desarrollarse de manera efectiva.

Por otro lado, la presente propuesta de investigación se encuentra en el marco de la discusión teórica entre los legados institucionales tradicionales y la modernización del aparato administrativo público. En este sentido, se comprende

que existe una discusión relacionada al manejo de las instituciones públicas latinoamericanas. En primer lugar, en la región existe una lógica tradicional sobre el manejo de los organismos públicos, principalmente, esta lógica se encuentra ligada hacia la asignación del presupuesto de las entidades públicas. Es decir, según la historia y las percepciones de la efectividad histórica de un organismo público este recibirá un mayor o menor presupuesto para el desarrollo de sus gestiones y entrega de servicios. De esta manera, dicho grupo de organismos públicos no poseen demandas o incentivos necesarios para iniciar el proceso de obtención de las certificaciones ISO 9001:2015. Según los autores, dicho grupo de organismos públicos se encuentran relacionados hacia el sistema gerencial tradicional que existía previo a la Nueva Gestión Pública. Dicho modelo tradicional, se concentraba en una gestión orientada hacia dentro por la cual se tenía un proceso de centralización en el que existía una menor regulación y objetivos vagos. Sin embargo, la ausencia de competencia en esta área era el principal elemento que influía en un bajo interés por mejorar la calidad institucional. En este marco, se permite comprender que dichas oficinas lograron en estos bajos estándares con poca oferta de los servicios crear un legado institucional que les permite recibir un mayor presupuesto por parte del gobierno.

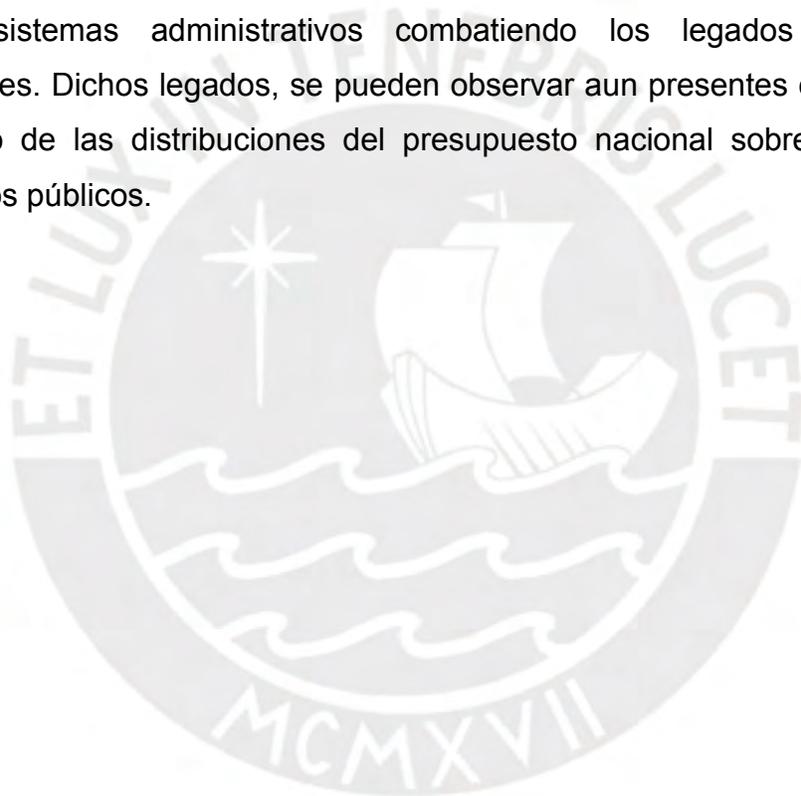
En segundo lugar, se comprende que el proceso de modernización del aparato administrativo público se encuentra relacionado al desarrollo y aplicación de la NGP en la gestión del Estado. En este sentido, se comprende que dicho enfoque administrativo buscaba desarrollar un nuevo modelo de administración que sustituya al modelo tradicional. Principalmente, este modelo se impulsa gracias al declive del modelo tradicional lo cual generó en los Estados la necesidad de adoptar el sistema de gestión del sector privado. (Hughes 1996 :112). En relación a este nuevo enfoque para la administración pública, se desarrolla y adopta la Gestión por Resultados para el Desarrollo como una metodología para llevar este enfoque. Según los autores Roberto García López & Mauricio García Moreno se comprende sobre este enfoque en América Latina, los siguiente:

En su conjunto, la región se encuentra en una etapa inicial del proceso de implementación de la GpRD, aunque cada uno de los países muestra diferente nivel en su institucionalización: en un extremo, un pequeño grupo está consolidando sistemas orientados a medir y a analizar los resultados de la gestión del sector público para usarlos en las decisiones técnicas y políticas; en el otro extremo, se encuentran los países con sistemas básicos que responden a la lógica de la gestión burocrática tradicional. (2010, p.85).

A su vez, estos mismos autores comprenden, más adelante, que el proceso de la GpRD o Gestión por Resultados para el Desarrollo es atomizada o parcial entre las instituciones públicas de los estados de la región. Principalmente, dicho problema se relaciona a la falta de articulación institucional para desarrollar los pilares de la gestión efectivamente. (García y García 2010). Es así, se observa un panorama de aun en etapas iniciales para la región en la implementación de la Gestión por Resultados.

Es así, se da lugar al proceso de modernización de la gestión pública como el proceso en el que se busca desfasar los rezagos del modelo tradicional administrativo y los legados institucionales. Según el autor Carlos Vignolo (2019), se comprende que el proceso de la modernización de la gestión pública conllevara a una serie de elementos que la pondrán en ventaja sobre el sistema más tradicional de gestión. Primero, las demandas del mundo globalizado del siglo XXI conllevaran a poner a la calidad de las instituciones públicas como factor fundamental de competitividad económica, poder político y de bienestar. Segundo, el cambio de paradigma en occidente respecto a la gestión y su modelo organizacional. Tercero, no se habla de únicamente un proceso de reforma estatal sino se busca garantizar un proceso de modernización institucional constante. De esta manera, este proceso se desarrolla en el Perú y la región de América Latina de manera similar, aunque ello depende del interés del gobierno de turno. Según el autor Luis Valeriano (2012), tomando en consideración el crecimiento económico del país se requiere de una gestión pública eficiente, eficaz y efectiva que posea herramientas modernas de administración para la gestión pública. Principalmente, comprendido como la incorporación de un personal más capacitado y de mayor nivel.

Por lo tanto, se comprende que la implementación de la norma ISO 9001:2015 resultan de ser una herramienta que contradice los presupuestos de los legados institucionales. Principalmente, debido a que dicha herramienta se enmarca en favor del proceso de modernización de la gestión institucional. De esta manera, las normas ISO 9001: 2015 se encuentran en el marco teórico de las herramientas contemporáneas que fomentan la modernización de la gestión pública. Principalmente, por medio de esta herramienta se busca la integración de la calidad en los sistemas administrativos combatiendo los legados institucionales tradicionales. Dichos legados, se pueden observar aun presentes en la actualidad por medio de las distribuciones del presupuesto nacional sobre los diferentes organismos públicos.



#### 4. HIPÓTESIS

La presente propuesta de investigación plantea para su desarrollo el estudio de 3 casos de organismos públicos que presentan una certificación ISO 9001:2015, estos son: La Dirección General del Ministerio del Ambiente (MINAM); La Dirección General del Ministerio de la Producción (PRODUCE); y la Dirección de Promoción Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE). Según lo observado en el Anexo 1, los presentes casos escogidos representan, respectivamente a los grupos 3 grupos de casos: Organismos públicos que regulan al sector privado; Organismos públicos que trabajan con el sector privado; y Organismos públicos que se vinculan con organismos internacionales. Respecto a estos, los presentes casos resultan de ser aquellos que poseen actualmente una certificación ISO 9001:2015 en sus oficinas encargadas de tratar con organismos internacionales o el sector privado. En este sentido, se permiten plantear 3 posibles hipótesis que podrían responder la incógnita sobre que influye en los funcionarios públicos a aplicar la norma ISO 9001:2015 con la intención de obtener una certificación internacional de calidad administrativa.

En primer lugar, siguiendo lo desarrollado en la literatura sobre el tema, se puede comprender la existencia de un fuerte vínculo entre el presupuesto y dichos organismos públicos. En este sentido, estas oficinas no presentan sustanciosos presupuestos a comparación de otras instituciones con legados institucionales más antiguos y conocidos. De esta manera, la primera hipótesis para la presente investigación se relaciona a que estos organismos públicos al encontrarse en una situación con un presupuesto limitado para el desarrollo de su gestión deben encontrar financiamiento externo para la entrega de algunos bienes y servicios. Respecto a ello, dichos financiamientos requieren que estos organismos públicos posean una certificación ISO 9001: 2015 con el fin de asegurar la inversión o préstamo. De esta forma, mejorando la calidad de su gestión a estándares internacionales se permite desarrollar una percepción de efectividad y desarrollo por

parte de dicho organismo público. Esta mejora en la percepción de la calidad administrativa de la institución implicaría posibles futuros aumentos en el presupuesto o, por otro lado, mantener un constante financiamiento extra de otras fuentes secundarias.

En segundo lugar, relacionado a la hipótesis anterior, se permite desarrollar una segunda hipótesis respecto a la existencia de una influencia o presión externa entre el sector privado y los organismos internacionales sobre los casos escogidos. En este sentido, durante los últimos años ha comenzado a implementarse de manera gradual y constante las certificaciones ISO 9001:2015 en las diferentes empresas productoras y organismos internacionales. De esta manera, se comprende que dichos actores requieren que los organismos públicos presenten estándares de calidad para asegurar que sus inversiones y proyectos no se verán entorpecidos por ineficientes procesos administrativos de estos organismos públicos. Respecto a ello, se comprende que la falta de estas certificaciones ISO 9001:2015 generarían inseguridad para atraer inversiones externas y proyectos a estas oficinas, ya que para estos resultaría más seguro y efectivo invertir en Estados donde si posean estas certificaciones que brindan seguridad administrativa.

Por último, la propia iniciativa política resulta ser una hipótesis contraria a lo planteado durante la investigación. En este sentido, se comprende que los cambios administrativos resultan de ser, principalmente, una voluntad de los funcionarios públicos de turno para mejorar la administración pública de estos organismos. Sin embargo, dicha hipótesis resulta complicada de sustentar, ya que la implementación de la norma ISO 9001:2015 resulta de un proceso que requiere mantener unos estándares administrativos de calidad en largos periodos administrativos. En este sentido, bajo la lógica de alta rotación e inestabilidad de puestos administrativos en el sector público el desarrollo e implementación de una norma ISO 9001:2015 resultaría un proceso de mejora complejo y poco alentador para que los funcionarios públicos decidan desarrollarlo bajo propia iniciativa.

## 5. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

Con el fin de desarrollar la presente propuesta de investigación, se ha optado por seleccionar de casos de estudio a La Dirección General del Ministerio del Ambiente (MINAM), La Dirección General del Ministerio de la Producción (PRODUCE) y la Dirección de Promoción Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE). Primero, se comprenden que estos casos son los representativos para cada uno de los 3 grupos de casos, respectivamente: Organismos públicos que regulan al sector privado; Organismos públicos que trabajan con el sector privado; y Organismos públicos que se vinculan con organismos internacionales. Segundo, se propone un modelo de investigación mixta no experimental, pues busca incluir elementos cualitativos como cuantitativos para el análisis de la información recogida.

Por un lado, respecto al aspecto cualitativo de la investigación, se busca aplicar entrevistas a profundidad con los funcionarios encargados durante el proceso de implementación de la norma ISO 9001: 2015 en las oficinas seleccionadas del MINAM, PRODUCE Y RREE. En este sentido, realizar dichas entrevistas permitirá comprender que elementos conllevaron a los funcionarios encargados a tomar dicha decisión en el marco del proceso de modernización del estado y los incentivos para ello. Respecto a ello, las entrevistas se realizan a los 2 grupos encargados de funcionarios en este proceso, es decir a los directores de las Direcciones Generales durante el periodo del 2000-2015 y a los funcionarios públicos asistentes en la implementación de esta norma. Primero, las entrevistas hacia los funcionarios de rango de “director administrativo” en estos organismos públicos permitirá confirmar si la hipótesis 1 y 2 se cumplen, respecto a la presencia de presiones exteriores por mejorar la administración de la oficina. Segundo, entrevistar a los funcionarios encargados a implementar la norma ISO 9001: 2015 en cada oficina. De esta manera, se busca saber cuál fue la percepción desde los funcionarios públicos de nivel intermedio hacia el cambio a un nuevo enfoque para

el desarrollo de la administración de la oficina. Por otro lado, respecto al aspecto cuantitativo de la investigación, se concentra centralmente en el análisis de bases cuantitativas sobre la base de datos del ISO SURVEY 2018. En este sentido, se buscar por medio de un análisis estadístico comparar esta base de datos junto a otras bases de datos que reflejen, en el Perú, variables tales como: Confianza en las instituciones, Numero de entrega de servicios, Percepción sobre la calidad en la entrega de los servicios, etc. Realizar esta investigación cuantitativa en relación a la base de datos del ISO SURVEY 2018 permitirá tener una visión amplia sobre la influencia de dichas variables en relación a la implementación de las certificaciones ISO.

Es así, por medio de la utilización de ambos tipos de modelos de investigación sobre el tema, se logrará confirmar si existe una concordancia entre la información presentada y las declaraciones realizadas en las entrevistas. Por ejemplo, puede darse el caso que se mencione en la entrevista que no existieron un aumento en el número de procesos entregados tras la implementación de la norma ISO 9001:2015. Sin embargo, el contraste con la base de datos podría reflejar una información contraria a la establecida. Este contraste de la información resultara importante para corroborar las hipótesis.

## 6. CONCLUSIONES

La presente propuesta de investigación tiene por objetivo identificar que actores o condiciones determinan la aplicación de las normas ISO 9001 dentro del panorama de la administración pública peruana. Principalmente, en relación a las 3 hipótesis planteadas, se quiere determinar si el comportamiento de los tomadores de decisiones encargados en la aplicación de dichas normas en las oficinas específicas del MINAM, PRODUCE y RREE se encontraban influenciados por elementos como actores externos, presupuestos reducidos o iniciativas de actores específicos internos. Identificar cuál de los 3 elementos determino el accionar de los tomadores de decisiones a impulsar la modernización de su gestión en un marco de tiempo no cortoplacista es el objetivo de la investigación. Para ello, resalta la importancia de entrevistar a los funcionarios encargados de la implementación de estas normas en dichas oficinas entre 2000-2015. Finalmente, a manera de conclusión preliminar, se considera que el comportamiento de los tomadores de decisiones a implementar dichas normas se relaciona a una suma entre la hipótesis 1 y la hipótesis 2. De esta manera, tentativamente, se comprende que los 3 organismos públicos tuvieron una influencia de actores externos que requirieron a estos contar con estándares administrativos de calidad internacional para cooperar o trabajar en conjunto. A su vez, estas oficinas se encuentran con presupuestos limitados que les demandan resultados sustanciales para adquirir mayores presupuestos.

## 7. BIBLIOGRAFIA

Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público* (pp.7-24). Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de [http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/504/06%20Planificacion%20y%20indicadores\\_ILPES.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/504/06%20Planificacion%20y%20indicadores_ILPES.pdf?sequence=1)

Alzate Ibañez, A. M. (2017). ISO 9001:2015 base para la sostenibilidad de las organizaciones en países emergentes. *Revista Venezolana de Gerencia*, 22(80). Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29055967003>

Banco Mundial [BM]. (2005). *Buenas practicas recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo*. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/36853632.pdf>

Business Alliance for Secure Commerce [BASC PERÚ]. (n.d.). Empresas certificadas ISO [Listado de certificaciones]. Recuperado el 15 de octubre del 2019 de <https://www.bascperu.org/iso6.php>

Certificaciones del Perú S.A. [CERPER]. (n.d.). CERPERDATA [Listado de certificaciones entregadas]. Recuperado el 15 de octubre del 2019 de <http://www.cerper.com/CERPERDATA/>

Cortázar Velarde, J. C. (2002). *La Reforma de la Administración Pública peruana (1990-1997). Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas de gestión pública*. Washington, D.C: BID. Recuperado de <https://cutt.ly/MfsLRXO>

Fleury, S. (1999). Reforma del Estado en América Latina. *Nueva Sociedad*, 160, pp.60-80. Recuperado de [https://nuso.org/media/articles/downloads/2753\\_1.pdf](https://nuso.org/media/articles/downloads/2753_1.pdf)

Fleury, S. (2001). Reforma del Estado. *Revista de Administração Pública*, 35(5), pp.7-48. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6403/4988>

García Moreno, M. & García López, R. (2010). Primera parte. *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina* (pp.3-98). BID. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

García, M., Quispe, C., & Ráez, L. (2003). Mejora continua de la calidad en los procesos. *Industrial data*, 6(1), pp. 89-94. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/816/81606112.pdf>

García Sánchez, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y gasto público*, 47, pp.37-64. Recuperado de <https://cutt.ly/xfsLQXf>

Hintze, J. (2006). ¿Es posible medir el valor público?. *Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión*, pp. 1-13. Buenos aires: Biblioteca Virtual TOP. Recuperado de <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/HINTZE,%20Jorge%20-%20Es%20posible%20medir%20el%20valor%20publico.pdf>

Hughes, O. (1996). La nueva gestión pública. *Lecturas de Gestión Pública*, pp.103-132. Recuperado de <https://cutt.ly/AfsLcSG>

Instituto Nacional de Calidad [INACAL]. (n.d.). Organismos de Certificación de Sistemas de Gestión [Lista de organismos certificadores]. Lima. Recuperado el 15 de octubre del 2019 de [https://www.inacal.gob.pe/repositorioaps/data/1/1/4/jer/acreditados/files/OCSG%20F00%20Directorio%20de%20Org%20%20Certificaci%C3%B3n%20de%20sistemas%20\(2020-05-11\).pdf](https://www.inacal.gob.pe/repositorioaps/data/1/1/4/jer/acreditados/files/OCSG%20F00%20Directorio%20de%20Org%20%20Certificaci%C3%B3n%20de%20sistemas%20(2020-05-11).pdf)

Lizarzaburu Bolaños, E. (2016). La gestión de la calidad en Perú: un estudio de la norma ISO 9001, sus beneficios y los principales cambios en la versión 2015. *Revista Universidad y Empresa*, 18(30), pp. 33-54. Recuperado de <https://doi.org/10.12804/rev.univ.empresa.30.2016.02>

Löffler, E. (2001). Defining and measuring quality in public administration. *Building Better Quality Administration for the Public: Case studies from Central and Eastern Europe*, 5, pp.15-34. Slovakia: NISPAcee. Recuperado de <https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-betterquality2002.pdf#page=15>

Lora, E. (Ed.). (2007). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. The World Bank. Recuperado de <http://americo.usal.es/ciudadania20/sites/default/files/EduardoLora.pdf>

Malvicino, G. (Noviembre, 2001). *La gestión de la calidad en el ámbito de la administración pública: potencialidades para un cambio gerencial*. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de [http://www.idealquilmes.com.ar/IMG/pdf/malvicino\\_guillermo\\_-\\_la\\_gestion\\_de\\_la\\_calidad.pdf](http://www.idealquilmes.com.ar/IMG/pdf/malvicino_guillermo_-_la_gestion_de_la_calidad.pdf)

Marin, R. (2019). Methods of Analyzing the Functioning of a Public Administration System. *Ovidius University Annals, Economic Sciences Series*, 19(1), pp. 461-464. Recuperado de <http://stec.univ-ovidius.ro/html/anale/RO/wp-content/uploads/2019/08/17-1.pdf>

Matei, L. & Lazăr, C. (2011). Quality Management and the Reform of Public Administration in Several States in South-Eastern Europe. Comparative Analysis. *Theoretical and Applied Economics*, 18(4), pp. 65-98. Recuperado de <http://www.store.ectap.ro/articole/581.pdf>

Mayorga, F. (2018). Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización del Poder Ejecutivo del Perú. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 70, pp.127-162. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/070-febrero-2018/Franco.pdf>

Moyado Estrada, F. (2002). Gestión Pública y Calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público. En *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (pp. 2-11). Lisboa: CLAD. Recuperado de <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/2085/0043302.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Moyado Estrada, F. (2011). Gobernanza y calidad en la gestión pública. *Estudios Gerenciales*, 27(120), pp. 205-223. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0123592311701760>

Tanzi, V. (2000). El papel del Estado y la calidad del sector público. *Revista de la CEPAL*, 71, pp.7-22. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12207/071007022\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12207/071007022_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

The International Organization for Standardization [ISO]. (2018). *The ISO SURVEY 2018* [Resultados de la encuesta ISO en 2018]. Recuperado de <https://isotc.iso.org/livelink/livelink?func=ll&objId=18808772&objAction=browse&viewType=1>

Valeriano Ortiz, L. F. (2012). La modernización de la gestión pública en el Perú. *Gestión en el Tercer Milenio*, 15(30), pp. 59-64. Recuperado de <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/administrativas/article/view/8802/7641>

Vignolo, C. (2019). Gestión pública en la “era de la gestión”: modernización para la post-modernidad. *Revista de Ciencia Política*, 15(2), pp. 169-186. Recuperado de <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/10789>

Yañez, C. (2008). Sistema de gestión de calidad en base a la norma ISO 9001. *Internacional Eventos*, 9, pp.1-18. Recuperado de <https://cutt.ly/rfsZO6>

## 8. ANEXOS

### **Anexo 1: Lista de Organismos Públicos que presentan una certificación ISO 9001, según las bases de datos de las empresas certificadoras del INACAL.**

- Programa nacional CUNA MÁS
- Corte superior de Justicia de Lima Norte
- Unidad de defensoría del Usuario Judicial de la OCMA
- Centro de Almacén y Distribución del Centro Nacional de Abastecimiento de recursos estratégicos en salud – CENARES
- Autoridad Portuaria Nacional – APN
- Ministerio del ambiente (Oficina general de Administración)
- Dirección general de Promoción Económica Ministerio de Relaciones Exteriores – MRE
- Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 Dirección General del Ministerio de Producción.
- Superintendencia de transporte terrestre de personas, cargas y mercancías – SUTRAN

Fuente: Elaboración propia tras la recopilación de información de las fuentes de datos de los organismos certificadoras según INACAL: BASC PERÚ y CERPER.

**Anexo 2: Línea de tiempo de la administración pública. (enfoques seguidos por etapas) [Tabla 1]**

<b>Primera etapa</b>	<b>Segunda Etapa</b>	<b>Tercera Etapa</b>	<b>Cuarta Etapa</b>	<b>Quinta Etapa</b>
Gestión Pública tradicional	Nueva Gestión Pública	Proceso de Modernización de la GP	Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRD)	Las certificaciones ISO en la adm. Pública

Fuente: Elaboración Propia

