

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**TIC's y modernización de la gestión pública: La limitada sostenibilidad de la implementación del SIS-GALEN PLUS en el Hospital Regional de Ica**

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

**AUTOR:**

Wendy Fiorella Adrianzén Rossi

**ASESOR:**

Ricardo Martín Tanaka Gondo

Lima, 2019

## RESUMEN

Esta propuesta de investigación busca responder cómo se explica la limitada sostenibilidad de la implementación de Tecnologías de Información y Comunicaciones en la modernización de la Gestión Pública, en el caso de la implementación del Sis-Galen Plus en el Hospital Regional de Ica. Hospital que desde el 2017 implementó una reforma de salud que buscaba mejorar la gestión hospitalaria, pero que su éxito se fue difuminando terminada la gestión de los impulsores de la reforma. Para responder dicha interrogante, se enfatizará en diversos factores como la necesidad de actores con voluntad política, la de mejorar la gestión pública y la de los intereses políticos detrás de una reforma. Todo ello desarrollado bajo un debate macro sobre cuál es el efecto del uso de Tecnologías de Información y Comunicaciones y la necesidad de estas para la modernización de la Gestión Pública, así como cuál debería ser la correcta implementación de dichas tecnologías de acuerdo al contexto sociopolítico.



## INDICE

A. INTRODUCCIÓN	2
B. ESTADO DE LA CUESTIÓN	6
C. MARCO TEÓRICO E HIPÓTESIS	11
D. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN	14
CONCLUSIONES	16
BIBLIOGRAFIA	18



## INTRODUCCIÓN

¿Cómo afecta la globalización y la creación de nuevas tecnologías en las relaciones sociales, políticas y económicas?, ¿cómo implementar una reforma tecnológica sostenible? El desarrollo tecnológico y los diversos procesos de modernización han cambiado las relaciones sociales, políticas y económicas. Ahora las personas desean realizar sus actividades en menor tiempo y, si es posible, desde la comodidad de su hogar. Estas nuevas exigencias han obligado a las empresas prestadoras de servicios a realizar un proceso de modernización y sistematización para ofrecer las mejores opciones y seguir siendo vigentes en el mercado.

Sin embargo, este fenómeno también ha tenido un impacto en la gestión pública del Perú. En el año 2002 se promulga la Ley N°27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, la cual tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal para brindar una mejor atención a la ciudadanía. (Congreso 2002). Y, en el 2009, se aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública como instrumento orientador que establece la visión, los principios y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público, al servicio de los ciudadanos y el desarrollo del país. (PCM 2009). Esta política se basa en 5 pilares y tres ejes transversales que conforman la gestión del cambio, que –como ya se mencionó- busca impulsar una gestión orientada a los ciudadanos, a la promoción del desarrollo y a una función pública eficientes, democráticos, transparentes, descentralizados y participativos. [Ver gráfico 1]

Enmarcado dentro de la Política de Modernización de la Gestión Pública y de la Estrategia de Modernización de la Gestión Pública 2012-2016, se aprueba mediante Decreto Supremo N°081-2013- PCM- la Política de Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017. Dentro de la normativa, se señala la importancia del uso de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC's), debido que son un elemento transversal para la definición de políticas nacionales relacionadas con gobernabilidad democrática, transparencia y el desarrollo equitativo y sostenible. (PCM 2013).

Gráfico 1: Pilares de la Modernización de la Gestión Pública



Fuente: Política de la Modernización de la Gestión Pública

En el sector salud, mediante la Resolución Ministerial N°297-2012/MINSA, se aprueba el documento técnico “Establecimiento del Marco conceptual para el Fortalecimiento en Sistemas de Información y Comunicaciones en el Ministerio de Salud”. El fin era integrar los mecanismos y estándares de información del Sector Salud; y seguir con la Política de la Modernización de la Gestión Pública.

Dentro de las herramientas tecnológicas utilizadas en la Gestión en Salud, se encuentra la TIC Sis-Galen Plus. Un software gratuito para el registro de información y orden de los procesos en la gestión intrahospitalaria, desarrollado por la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional en Perú (USAID), dentro de un convenio marco de asistencia técnica suscrito entre los gobiernos de Perú y Estados Unidos de Norteamérica.

Es un sistema integrado de gestión en establecimientos hospitalarios, formado por tres recursos GalenMart, GalenHos y GalenCen. La instalación varía de acuerdo al tipo de establecimiento, siendo el GalenCen para centros médicos de menor magnitud y el GalenHos para los hospitales. Dentro de los módulos que lo conforman están- principalmente- el de farmacia, archivo clínico y programación y citas.

El objetivo es mejorar la gestión intrahospitalaria y, dentro de las ventajas de utilizar este tipo de tecnologías se encuentran la integración de la información, el orden de los procedimientos clínicos, le mejora de la producción, entre otros. (USAID 2014: 7). En ese sentido, mediante el uso de herramientas y plataformas tecnológicas, busca reducir el tiempo en las operaciones, así como ordenar los procedimientos y hacer un uso eficiente de los recursos.

Desde el año 2005, este software se implantó en hospitales del Ministerio de Salud, a cargo de USAID, operándose por primera vez en el Hospital Belén de Trujillo, pero sin obtener los resultados esperados. Sin embargo, en el 2015, por Resolución Ministerial N° 696- 2015/MINSA se hace efectiva la transferencia de propiedad de la herramienta tecnológica al Ministerio de Salud, quedando- como representante- el Director General de la Oficina General de Administración.

En el caso del Hospital Regional de Ica, en el año 2013, se firmó el Convenio específico de colaboración para el uso en forma gratuita del Software Sistema Integrado de Gestión Hospitalaria GalenHos. No obstante, la implementación no fue concretada hasta el 2017, cuatro años después del convenio y dos después de la cesión de la propiedad absoluta al Ministerio de Salud. Siendo la implementación exitosa, a diferencia de las experiencias de las diversas regiones y hospitales. La reforma de salud en el Gobierno Regional de Ica, que abarcó la implementación de la tecnología de información y comunicaciones Sis- Galen Plus en el Hospital Regional de Ica, se realizó durante la gestión de Fernando Cillóniz Benavides y de la dirección del hospital a cargo de la doctora Diana Bolívar Joo.

Según la memoria de gestión de Diana Bolívar, durante su estancia en el cargo se plantearon tres objetivos de mejora: 1) imagen del hospital, que incluía la restitución del principio de autoridad, la recuperación de la operatividad y la disminución de las referencias hospitalarias a establecimientos de Lima; 2) resolver el problema con las deudas que proceden de años precedentes, así como solucionar el asunto de medicamentos vencidos y la falta de documentación sobre el tema; y 3) recuperar la confianza en los concursos de selección de personal. Estos respondían al abandono de los consultorios, servicios de hospitalización y emergencia por parte de los médicos; actos de corrupción en el otorgamiento de citas, camas y programación de cirugías; resquebrajamiento de la autoridad por parte del cuerpo médico, trabajadores y enfermería, quienes realizaban plantones diarios; y altas voluntarias de pacientes por no encontrar un servicio de calidad.

El sistema Sis- Galen Plus fue utilizado para obtener cinco resultados. En primer lugar, gracias a la implementación del módulo de programación y citas, se redujo el tiempo de espera que solía oscilar entre 2 – 4 horas y, actualmente, tiene una duración máxima de 26 minutos. Asimismo, al tener una mejor fiscalización en la programación, se incrementó el número de horarios libres para procedimientos, logrando alcanzar la eficiencia en la atención. En segundo lugar, fue utilizado para la digitalización de la atención hospitalaria, incrementando la transparencia de la gestión y la disminución de la corrupción de los métodos manuales. En tercer lugar, fue utilizado para el fortalecer y transparentar el servicio de Patologías Clínicas, mejorando la oportunidad de las liquidaciones del SIS y de otros convenios. En cuarto lugar, se ha fortalecido el funcionamiento de la farmacia hospitalaria,

mediante la instalación del módulo de farmacia del Sis- Galen Plus. Con ello, se puede tener un mejor control de los almacenes y del stock, así como tener la información sobre las fechas de vencimiento y la cantidad de medicamento que se otorga a cada paciente. Finalmente, la implementación del módulo de historias clínicas, facilitando los procesos médicos.

Por otra parte, la implementación del Sis- Galen Plus en el Hospital Regional de Ica, formó parte de una reforma de salud complicada. Según el ex gobernador regional Fernando Cillóniz, para mejorar la gestión en el hospital tuvo que enfrentarse a lo que él denomina- mafias, las cuales están compuestas por médicos corruptos, prensa y diversos políticos. Por un lado, al despedir médicos que no cumplían sus funciones de la manera correcta, tuvo que afrontar al Colegio Médico de Ica y el Consejo Regional que se encontraban en contra de la implementación de la reforma. Además, en sus declaraciones, afirma que recibió peticiones del congresista Miguel Elías, respaldado por otros congresistas representantes de la región como Betty Ananculi, César Segura y Alberto Oliva. Inclusive los directores encargados de la reforma fueron citados en la Comisión de Salud de Ética. (El Comercio 2018)

En esa línea, cabe preguntar ¿cómo se logró implementar exitosamente la reforma? El proceso fue complicado, como ya se señaló, sin embargo, se contaba con diversos aliados. En primer lugar, la directora del Hospital Regional se encontraba comprometida con la modernización del hospital y la reforma de salud, por lo tanto, se enfrentó con las otras entidades y autoridades en temas de salud. En segundo lugar, según Cillóniz, se recibió la ayuda de SERVIR, entidad que dispuso entre 20 a 30 gerentes públicos especializados y con la profesionalización necesaria. Con ello, se logró combatir las redes de clientelismo y corrupción que existían en la red de salud del Gobierno Regional de Ica. (El Comercio 2018). Estos factores en conjunto con la voluntad política permitieron impulsar y desarrollar la reforma de salud en la región, obteniendo resultados favorables, los cuales se pueden verificar con la satisfacción de los pacientes registrados en diversos reportajes y testimonios. (Panamericana TV).

Sin embargo, terminada la gestión del gobernador regional Fernando y de la doctora Bolívar Joo a finales del 2018; asumieron estos cargos, importantes para mantener la reforma de salud, el gobernador regional Javier Gallegos y el doctor Marcos Cabrera Pimentel como director del Hospital. El cambio de las autoridades produjo diversas dificultades en la sostenibilidad de la reforma de salud y del uso del Sis- Galen Plus. Según declaraciones de Cillóniz, el nuevo gobierno regional no tiene el mismo compromiso con la modernización, por lo tanto, no ha sido prioritario durante la nueva gestión. De la misma manera, durante el cambio de autoridades, también se empezaron a cambiar directores de hospitales, siendo reemplazados por doctores que- no necesariamente- apoyaban la reforma de salud, o incluso por

familiares del gobernador, permitiendo el retorno de las redes de corrupción. (Correo 2019)

En ese sentido, esta propuesta de investigación busca responder cómo se explica la limitada sostenibilidad de la implementación de Tecnologías de Información y Comunicaciones en la modernización de la Gestión Pública, en el caso de la implementación del Sis-Galen Plus en el Hospital Regional de Ica. Hospital que desde el 2017 implementó una reforma de salud que buscaba mejorar la gestión hospitalaria, pero que su éxito se fue difuminando terminada la gestión de los impulsores de la reforma. Para responder dicha interrogante, se enfatizará en diversos factores como la necesidad de actores con voluntad política, la de mejorar la gestión pública y la de los intereses políticos detrás de una reforma. Todo ello desarrollado bajo un debate macro sobre cuál es el efecto del uso de Tecnologías de Información y Comunicaciones y la necesidad de estas para la modernización de la Gestión Pública, así como cuál debería ser la correcta implementación de dichas tecnologías de acuerdo al contexto sociopolítico.

Para el desarrollo, el documento se encuentra dividido en cuatro partes. En primer lugar, se encuentra el estado de la cuestión, donde se desarrollarán los debates que enmarcan el presente proyecto de investigación. En segundo lugar, se presentará el marco teórico, que representa la base conceptual. Ambos se basan en literatura que aborda el tema de cambio institucional, modernización de la gestión pública y uso de Tecnologías de Información y Comunicaciones. En tercer lugar, se presentarán las hipótesis tentativas a la pregunta de investigación. Finalmente, se señalan las herramientas metodológicas que serán utilizadas para el desarrollo de la investigación.

### **A. Estado de la Cuestión**

La presente investigación se enmarca en dos debates, por un lado, la discusión sobre los cambios institucionales; y, por otro lado, dentro de la discusión sobre el uso de Tecnologías de Información y Comunicaciones para mejorar la gestión pública.

En primer lugar, existe la creencia que es necesario cambiar las instituciones para tener instituciones sólidas. Por ello, durante décadas se han propuesto e impulsados diferentes cambios institucionales y reformas, en diferentes temáticas, con el fin de impulsar el desarrollo estatal. En el presente caso, el debate sobre los cambios institucionales permite entender que factores permitieron el éxito de la implementación y, además, por qué no fue sostenible en el tiempo.

En el texto *“Por qué fracasan los países”* de Daron Acemoglu y James Robinson, se dividen a los países según su tipo de instituciones: extractivas o inclusivas. De

este análisis, se entiende que las industrias inclusivas traen prosperidad y desarrollo y, por lo tanto, muchos asumen que deberían realizarse reformas para tener instituciones inclusivas. Sin embargo, realizando un análisis a profundidad se puede evidenciar que, para el desarrollo de instituciones inclusivas, se requieren condiciones exclusivas de ciertos países.

En la misma línea, en el texto *“El otro sendero”* de Hernando de Soto y coautores señalan que el reconocimiento de derechos de propiedad para el desarrollo de los países, razón por el cual deberían simplificarse los procedimientos para alcanzarlo. Frente a ello, reformistas han señalado la necesidad de simplificar los procedimientos, sin embargo, el proceso no es tan sencillo como se propone. “No es tan sencillo como cambiar las reglas y no meterse con el progreso individual. Para tener un marco institucional que se respete, se necesita un Estado fuerte y eficiente” (Fukuyama citado en Dargent y Muñoz 2018:26).

Otro ejemplo, son las reformas de modernización que se han ido implementando en países desarrollados y han fracasado en países subdesarrollados, como los que conforman América Latina. En el caso de la reforma de la modernización de la gestión Pública hacía un estado burocrático, según Pratz, “fracasó porque no existían las condiciones políticas, económicas y sociales para la vigencia eficaz del modelo” (Pratz 1998: 4). Por lo tanto, un requisito para una buena reforma es no importar instituciones sin tener en cuenta el contexto (Evans y Schick citados en Dargent y Muñoz 2018:31). En ese sentido, surgen los conceptos de isomorfismo y decoupling, ya que se reproducen los cambios que realizan en los países con mayor desarrollo, sea simplemente por imitación o por presión de organismos internacionales, sin tener en consideración el contexto y las características propias de la región, lo cual termina ocasionando la implementación del modelo sin generar cambios reales en el funcionamiento de la gestión pública.

En segundo lugar, se encuentra el debate sobre el uso de Tecnologías de Información y Comunicaciones para mejorar la gestión pública. Este debate surge de una propuesta de modernización de la gestión pública que cuestiona el excesivo protocolo e hipernormatividad del modelo burocrático.

Según Longo, el declive surge como “consecuencia de su incapacidad para proporcionar las respuestas adecuadas al doble desafío de la innovación y la competitividad, piedras angulares del éxito, y aún de la supervivencia de la mayor parte de las organizaciones empresariales” (Longo 1999: 213). En ese sentido, la burocracia empezó a volverse obsoleta en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, el cual busca soluciones y resultados inmediatos.

“La necesidad del cambio es identificada por Crozier (1997) como consecuencia de la incapacidad del paradigma burocrático de gestión para dominar la complejidad creciente de las actividades colectivas” (Fleury 2001: 17). Para enfrentar las complejidades del mundo actual es pertinente y necesaria una toma de decisiones veloz y eficiente, la cual implica un mayor acceso a la información, libertad y conocimiento, todo enfocado en alcanzar los resultados previstos; para la cual se utilizarán Tecnologías de Información y Comunicaciones.

En ese sentido, las Tecnologías de Información y Comunicaciones son consideradas importantes para la modernización de la gestión pública, debido que permiten el acceso y manejo de la información de manera eficiente e inmediata. Según Ortegón, “las Tecnologías de la Información y la Comunicación TIC'S son herramientas con un enorme potencial para configurar estructuras organizativas y apoyar los modelos de gestión pública” (Ortegón 2008:96)

Además, se considera que su uso puede impulsar el desarrollo de los países en desarrollo. La evidencia empírica demuestra que, en Latinoamérica, la inversión en TIC afecta positivamente la productividad (Peres and Hilbert citado en Concha y Naser 2014). No solo en temas económicos, sino que son herramientas que permite hacer más eficientes los procesos en diferentes sectores, reduciendo los costos y tiempos invertidos, teniendo una orientación al ciudadano.

Por ejemplo, en el caso del sector salud, se han implementado reformas en todo Latinoamérica que buscan solucionar los principales problemas de atención y control. En el Perú, se han implementado herramientas para la digitalización de historias clínicas en ESSalud, así como programas como #CeroColas que buscan reducir el tiempo de espera para obtener una cita. También se han implementado sistemas integrados como el Sis- Galen Plus, que buscan integrar todas las herramientas en un único sistema.

Sin embargo, no todos los teóricos concuerdan en el efecto positivo del uso de estas herramientas. Una investigación sobre la implementación de Tecnologías de Información y Comunicaciones en México, concluye que en países en vías de desarrollo y, sobretudo, en Latinoamérica, la innovación tecnológica es nula, se usan tecnologías obsoletas a comparación de países desarrollados, Además, “sin inversión en capital, infraestructura, innovación o mejoras en las condiciones comerciales, las únicas herramientas para generar competitividad con las que se puede contar son políticas de carácter fiscal o monetario” (Ávila 2014). Sin embargo, estas –en sentido estricto- deberían acompañar, pero no inducir el comportamiento de los agentes. En ese sentido, contar con avances tecnológicos e implementarlos, no es suficiente para garantizar los efectos positivos en la gestión.

Por lo tanto, “el desafío es cómo integrar las tecnologías de información en la planificación estratégica considerando aspectos sociales, económicos y políticas medioambientales de manera de facilitar una adecuada gestión pública y permeando los diferentes niveles de la administración pública” (Concha y Naser 2014:11). Incluyendo el tema en el debate de cambios institucionales, se refuerza la necesidad de considerar los contextos sociales, políticos y económicos donde se busca implementar

### Conclusiones del Estado de la Cuestión

Tras la revisión de literatura se puede extraer 2 conclusiones. Por un lado, partiendo del debate de cambio institucional, se evidencia que existe un uso excesivo de los cambios institucionales en busca de aumentar la capacidad e impulsar la eficiencia de las entidades afectadas. Sin embargo, las experiencias regionales han demostrado que impulsar un cambio institucional es bastante complicado, ya que requiere considerar diversos factores: actores involucrados, diseño, etc.; y, sobre todo, un Estado con cierta capacidad base. Asimismo, es un error muy común la implementación de reformas extraídas de otros países sin tener en cuenta las características del país de destino, razón por la cual no se logra concluir con la implementación o, en su defecto, no es fructífera.

Por otro lado, desde el debate sobre el uso de Tecnologías de Información y Comunicaciones- el cual se ve enmarcado dentro de los intentos de modernizar la Gestión Pública- se pueden extraer dos conclusiones. En primer lugar, que el uso de herramientas tecnológicas es siempre un factor influyente para la mejora de la gestión, ya que permite el control y análisis de la información de manera eficiente. Sin embargo, para su implementación debe tomar en cuenta ciertas condiciones. Por un lado, tener en cuenta si la herramienta puede aplicarse en el contexto de la institución de destino y esto se relaciona directamente con los requisitos del cambio institucional. Por otro lado, se requiere la constante inversión en mejorar estas herramientas, así como tener actores capacitados para impulsar mejoras en las TIC's.

En ese sentido, esta investigación buscará aportar información sobre qué otros factores podrían explicar el éxito temporal de un cambio institucional, y por qué este no será sostenible en el tiempo. Además, en el debate sobre el uso de TIC's permitirá generar mayor información sobre los efectos de usar este tipo de herramienta en el contexto de un país en desarrollo, como el Perú. Sobre todo, teniendo en cuenta la escasa información sobre la implementación de estas reformas tecnológicas en Latinoamérica, se generará un precedente que podrá ser utilizado en los siguientes intentos por modernizar la gestión pública utilizando TIC's.

## **B. Marco teórico**

La propuesta de la Nueva Gestión Pública- que se ve incluida en la modernización de la gestión pública- abarca distintas corrientes, sean normativas, analíticas, etc.; sin embargo, las más significativas son “la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc.” (Ramio 2001:3-4). En ese sentido, se busca promover un Estado que priorice alcanzar los resultados propuestos y un enfoque dirigido a la atención del ciudadano.

Por otro lado, Ketl señala que las principales características de la Nueva Gestión Pública son: orientación a la rendición de cuentas y a los servicios, uso de incentivos, descentralización, capacidad del gobierno para diseñar políticas públicas y la búsqueda de la productividad (Ketl citado en Bonina 2005: 2).

Centrándonos en las características de la Nueva Gestión Pública podemos evidenciar la importancia que se le atribuye al acceso de la información, de manera veloz y eficiente. La necesidad de compartir, adquirir información, en el contexto actual, se realizará mediante el uso de las herramientas digitales denominadas Tecnologías de Información y Comunicación, coloquialmente llamadas TIC's, las cuales son definidas “como un conjunto de herramientas e infraestructuras utilizadas para la recogida, almacenamiento, tratamiento, difusión y transmisión de la información” (Criado, Ramilo y Salvador 2002: 3).

Para poder comprender lo que implica la gobernanza dentro de la Nueva Gestión Pública y las implicancias de la misma, es necesario recurrir a la teoría del neoinstitucionalismo. Para empezar, es importante determinar qué entendemos como “instituciones”. Por un lado, según Douglas North se entienden como las reglas de juego, es decir, las restricciones humanamente construidas que moldean el comportamiento de los individuos (North 1990:3). Estas, añade el autor, son necesarias porque reducen la incertidumbre y brinda cierta estabilidad.

Por otro lado, desde una perspectiva más sociológica, se señala que la estabilidad de las institucionales está basada en la reproducción de patrones sociales-culturales, que posteriormente se ven reflejados dentro de distintos marcos de referencia que guían el actuar de los individuos. (Campbell 1998). En ese sentido, las instituciones no se reducen a ser marcos normativos que otorgan cierta estabilidad, sino que son patrones culturales y símbolos que se reproducen y hacen imposible el cambio.

En un término medio, surge una concepción de las instituciones propuesta por la ciencia política, la cual propone entender a las instituciones como las reglas y

procedimientos que presionan, pero, al mismo tiempo, permiten el comportamiento político. (Levitsky y Murillo 2009: 3). Además, reconocen la importancia de la estabilidad, pero no elimina la existencia de cambios institucionales. En ese sentido, entenderemos como instituciones a los marcos normativos formales e informales que constriñen, pero permiten un margen de acción para los actores.

En base a esta concepción, se busca entender los cambios institucionales, para ello utilizaremos dos propuestas. Por un lado, el institucionalismo histórico analiza las configuraciones organizacionales y presta atención a las coyunturas críticas y los procesos a largo plazo. (Pierson y Skocpol 2002: 2). En ese sentido, para explicar los cambios institucionales buscan retroceder en el tiempo, para encontrar una serie de eventos que explique el resultado específico en el presente. (Mahoney 2000; Thelen 2003). En otras palabras, los cambios institucionales se pueden implementar exitosamente en coyunturas críticas en el tiempo, con características específicas, que permiten el desarrollo de las reformas.

Por otro lado, se encuentra la perspectiva del actor racional del cambio institucional. Para esta teoría, el motivo por el cual se producen cambios institucionales es porque existen motivos para que los actores apuesten por las mismas y su estabilidad, debido que permiten ganancias de intercambio entre ellos, además que se reducen los costos de transacción. (Hall y Taylor 1996).

Uno de los fenómenos que se pueden efectuar dentro del marco de cambio institucional es el isomorfismo, entendido como “la tendencia de ciertas organizaciones a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia” (Ramio 2001:14). En otras palabras, la imitación de reformas, políticas, decisiones, etc.; que son aplicadas con éxito en marcos normativos ajenos al nuestro, ignorando en muchas oportunidades nuestras diferencias contextuales. Por otro lado, también se encuentra el *decoupling*, entendido como una respuesta de organización frente “al isomorfismo institucional cuando éste entra en conflicto con sus requisitos mínimos de eficacia y eficiencia” (Ramio 2001: 15). Es decir, un cambio que realmente no varía el funcionamiento real de la institución. Ambos conceptos serán utilizados para poder entender el contexto de la situación de la Nueva Gestión Pública en países de América Latina.

Con respecto a la teoría del neoinstitucionalismo, esta permite entender la propuesta de Gobierno electrónico, Criado plantea la consideración del rol de las instituciones vigentes y su incidencia en la implantación de las propuestas relacionadas al gobierno electrónico. (Criado, Ramilo y Salvador 2002: 29). Asimismo, es necesario indagar las dinámicas de gobernanza que se están produciendo para el desarrollo del gobierno electrónico, para ello es necesario un análisis de las redes de actores, las cuales se caracterizan por las relaciones de

interdependencia entre los actores involucrados. A través de una serie consecutiva de interacciones entre estos, se establecen modelos estructurados que muestran las relaciones entre las entidades de la red. (Criado, Ramilo y Salvador 2002: 29).

Esta perspectiva implica entender el comportamiento de los actores considerando las reglas, alianzas, relaciones e interacciones existentes, en el momento que surge el debate sobre el Gobierno Electrónico. Tras el análisis de las dos teorías, neoinstitucionalismo y policy networks, los autores Criado, Ramilo y Salvador concluyen que la implementación del gobierno electrónico será capaz de resolver mejor los problemas sociales, en la medida que sepan establecer las reglas necesarias para el cambio institucional (neoinstitucionalismo) para que las administraciones públicas puedan generar consensos (policy networks). Con ello, se busca mejorar, de forma continua, de la calidad de los servicios públicos, objetivo de la Nueva Gestión Pública. (Criado, Ramilo y Salvador 2002: 31).

En ese sentido, una gestión pública moderna -que se encuentra dentro de las exigencias de la propuesta de Gobierno Electrónico- será factible en la medida que sea posible implantar un nuevo marco normativo, y se logrará a través de acuerdos y consensos entre los actores involucrados y de mayor influencia, para garantizar la estabilidad de la reforma.

### **C. Hipótesis**

Los factores que buscan explicar la insostenibilidad de la implementación del Sis-Galen Plus son tres: la dependencia del cambio institucional hacia el líder que la impulsa, las fallas en la implementación de la reforma y la insuficiente capacidad estatal para la implementación sostenible de nuevas tecnologías en el Perú.

En primer lugar, la insostenibilidad de la implementación del Sis-Galen Plus en el Hospital Regional de Ica se debió al cambio de gobernador regional y del director del hospital. Para la sostenibilidad de un cambio institucional es necesaria cierta autonomía de la institución, con respecto al líder. En ese sentido, no es suficiente con contar con momentos aislados de capacidad para calificar a una entidad como capaz. (Dargent y Urteaga 2016: 181). Esto se debe a que, en muchas oportunidades, el desarrollo de la reforma estaba sujeto al esfuerzo y voluntad política del líder, probablemente por intereses propios, en vez de depender inicial y principalmente de la institución misma. Cabe señalar que una reforma impulsada y basada en el esfuerzo de un grupo de actores no está, necesariamente, predestinada a fracasar. Por el contrario, muchas veces pueden convertirse estos actores poderosos en los defensores y escudos de la reforma, lo cual permitía su continuidad en el tiempo.

Según Levitsky y Murillo, “cuando los arreglos institucionales persisten (y son reforzados) a lo largo del tiempo, sobreviviendo repetidas crisis y cambios de gobiernos, los actores desarrollan expectativas de estabilidad y, consecuentemente, invierten en capacidades, tecnologías y organizaciones que son apropiadas para esas instituciones” (citado en Dargent y Urteaga 2016:183). En ese sentido, como requisito, se debe crear una demanda social organizada y técnica a los procesos de reforma. “Clave para ello es formar capacidad de seguimiento a procesos complejos desde la sociedad civil, la academia y la empresa. Por ello, la importancia de que el empresariado, la sociedad civil y la academia vayan más allá de sus intereses directos y acepten los costos de la reforma” (Dargent y Muñoz 2018:31).

Sin embargo, en este caso no hubo un grupo poderoso que continuará impulsando el cambio institucional, debido que al momento de impulsarse la reforma no se tomó en cuenta las opiniones de actores importantes y fue forzada por los líderes de la reforma. En ese sentido, el segundo factor que explica la insostenibilidad son las fallas de implementación de la reforma, específicamente no considerar al resto de actores involucrados. En este caso, los actores poderosos no considerados en la reforma fueron los médicos, quienes al ser los que se veían afectados, además, de ser quienes iban a permanecer inclusive luego del cambio de gobierno regional; debieron ser quienes se vieran más involucrados. Por el contrario, durante la reforma de salud, los médicos fueron despedidos o trasladados si no se encontraban de acuerdo a lo propuesto por la directora y el gobernador, por lo tanto, al cambio de los líderes, no existió una base que presionara para mantener el cambio institucional.

Finalmente, también se propone que el contexto sociocultural del país, no ha sido considerado en el diseño y al momento de la implementación. Considerando que el Perú es un país con instituciones débiles y poca capacidad estatal, es complicado buscar sostener una reforma de modernización en la gestión pública hospitalaria.

#### **D. Metodología**

El presente trabajo propone desarrollar un diseño de investigación cualitativo, de un solo caso de estudio. Esta aproximación metodológica permite profundizar y alcanzar un conocimiento amplio de un fenómeno en específico; así como determinar las causas que explican el efecto. (Goertz y Mahoney 2012). Para ello, como mencionan los autores, una investigación se realiza mediante un *process tracing*, es decir, por medio del análisis de procesos y observaciones durante el tiempo, para entender por qué y cómo se obtuvo el resultado del fenómeno que vamos a analizar. (Goertz y Mahoney 2012: 89).

Con respecto a la elección de los casos, se ha seleccionado la implementación del SIS-GalenPlus en el Hospital Regional de Ica, debido que es un caso atípico, dado a su exitosa implementación y el declive progresivo del mismo. Teniendo en cuenta, el contexto de implementación de Tecnologías de Información y Comunicación para modernizar la gestión pública y los cambios institucionales que se han propuesta en esa materia; esta propuesta puede ser útil para identificar los factores que explican la inestabilidad en el cambio institucional al momento de implementar diversas tecnologías, así como abrir una agenda de investigación sobre el uso de TICS en el contexto del Perú

Las herramientas que se utilizaran para el desarrollo de la investigación son- principalmente- dos: entrevista de actores involucrados y recojo de información de las entidades correspondientes. Por un lado, las entrevistas semiestructuradas a los actores involucrados en la reforma de salud o que hayan tenido cierta vinculación, permitirá poder entender cómo se realizó el proceso, cuáles fueron los intereses, que complicaciones existieron, así como determinar las implicancias del mismo. Cabe señalar que hay que considerar que los testimonios de los involucrados serán parcializados, debido a sus propios intereses. Para ello, se utilizará también el recuento de la información existente en las entidades públicas. En este caso, se hará uso de la información sobre el programa que se encuentra pública en el MINSA y en la página del Hospital Regional de Ica. Además, se hará una solicitud de acceso a la información para recabar más sobre los usos de la TIC.

Institución	Actores
Gobierno Regional de Ica	<p><i>Gobernador Regional de Ica 2018-2022</i> Javier Gallegos Barrientos</p> <p><i>Ex Gobernador Regional de Ica 2014-2018</i> Fernando José Cillóniz Benavides</p> <p><i>Ex Gerente de Desarrollo Social</i> Cecilia Eugenia León Reyes</p> <p><i>Consejo Regional de Ica</i> Julia Ruth Neira Goyeneche</p>
Hospital Regional de Ica	<p><i>Ex Directora del Hospital Regional de Ica</i> Diana Bolívar Joo</p> <p><i>Director del Hospital Regional de Ica 2019</i> Marcos Cabrera Pimentel</p>

<p>Ministerio de Salud</p>	<p><i>Director General de Estadística e Informática</i>  Walter Humberto Curioso Vilchez</p> <p><i>Colegio Médico de Ica</i></p>
<p>Congreso de la República</p>	<p><i>Congresistas representantes de Ica</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Betty Gladys Ananculi Gomez</li> <li>• Cesar Segura Izquierdo</li> <li>• Alberto Oliva Corrales</li> <li>• Miguel Elías Avalos</li> </ul>



## E. Bibliografía

ÁVILA, Delia	
2014	“El uso de las TICs en el entorno de la nueva gestión pública mexicana”. <i>Andamios</i> . México, vol.11 n°24. Consulta: 15 de julio del 2019  <a href="http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&amp;pid=S1870-00632014000100014">http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&amp;pid=S1870-00632014000100014</a>
BONINA, Carla	
2005	<i>Tecnologías de información y Nueva Gestión Pública: experiencias de gobierno electrónico en México</i> . México. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Consulta: 28 de setiembre del 2019  <a href="http://www.inap.mx/portal/images/RAP/tecnologias%20de%20informacion%20y%20nueva%20gestion%20publica.pdf">http://www.inap.mx/portal/images/RAP/tecnologias%20de%20informacion%20y%20nueva%20gestion%20publica.pdf</a>
CAMPBELL, John L.	
1998	“Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy”. <i>Theory and Society</i> . California, 1998, Vol. 27, 377-409.
CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO	
2010	“Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad”. Documento para la consideración de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Buenos Aires. Consulta: 4 de octubre del 2019  <a href="http://www.clad.org/siare_isis/innotend/gobelec/BasesEstrategialberoamericanaInteroperabilidad.pdf">http://www.clad.org/siare_isis/innotend/gobelec/BasesEstrategialberoamericanaInteroperabilidad.pdf</a>
CONCHA, Gastón y Alejandra NASER	
2014	“Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”. Serie Gestión Pública N° 79. Consulta: 18 de julio del 2019  <a href="https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35951/1/S1420470_es.pdf">https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35951/1/S1420470_es.pdf</a>
CONGRESO DE LA REPÚBLICA	

2002	<p><i>Ley N°27658. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.</i> Lima, 30 de enero. Consulta: 18 de julio del 2019</p> <p><a href="http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BCE7AB2E6434B55305257B890053B271/\$FILE/02A08.pdf">http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BCE7AB2E6434B55305257B890053B271/\$FILE/02A08.pdf</a></p>
CORREO	
2019	<p>“Cillóniz: "estoy decepcionado de la gestión de Gallegos". <i>Correo.</i> Ica. Lima, 10 de abril del 2019. Consulta: 5 de julio del 2019</p> <p><a href="https://diariocorreio.pe/edicion/ica/cilloniz-estoy-decepcionado-de-la-gestion-de-gallegos-880839/">https://diariocorreio.pe/edicion/ica/cilloniz-estoy-decepcionado-de-la-gestion-de-gallegos-880839/</a></p>
CRIADO, Ignacio; María RAMILO y Miquel SALVADOR	
2002	<p><i>La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora.</i> Caracas. Consulta: 27 de setiembre del 2019</p> <p><a href="http://siare.clad.org/fulltext/0043103.pdf">http://siare.clad.org/fulltext/0043103.pdf</a></p>
DARGENT, Eduardo y Paula MUÑOZ	
2018	<p>“Importando Dinamarca por decreto: panfleto contra el institucionalismo ingenuo”. En FARFÁN, Ronnie, Santiago MARIANI y Cecilia O’NELL. <i>Repensando las reglas de juego, caminos para evitar el colapso institucional y social.</i> Lima: Fondo Editorial Universidad del Pacífico, pp. 19-21.</p>
DARGENT, Eduardo y Madai URTEAGA	
2016	<p>“Capacidad estatal y fuerzas sociales: explorando una relación compleja”. En GROMPONE, Romeo. <i>Incertidumbres y distancias: El controvertido protagonismo del Estado en el Perú.</i> Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 175.206</p>
DE ALTHAUS, Jaime	
2018	<p>“Cillóniz: “Nadie quiere comprarse el pleito contra la corrupción””. <i>El Comercio.</i> Política, Lima, 21 de mayo del 2018. Consulta: 16 de julio del 2019</p> <p><a href="https://elcomercio.pe/politica/fernando-cilloniz-nadie-quiere-comprarse-pleito-corrupcion-noticia-521439">https://elcomercio.pe/politica/fernando-cilloniz-nadie-quiere-comprarse-pleito-corrupcion-noticia-521439</a></p>

FLEURY, Sonia	
2001	Reforma del Estado. <i>Revista de Administración Pública</i> . Rio de Janeiro, volumen 35, número 5, pp. 7-48. Consulta: 9 de octubre del 2019  <a href="https://www.academia.edu/20696538/Reforma_del_Estado">https://www.academia.edu/20696538/Reforma_del_Estado</a>
GIDFIS	
2015	“El Gobierno Electrónico y la Implementación de las TIC para Brindar Nuevos Canales de Comunicación”. <i>Revista Latinoamericana de Ingeniería de Software</i> . Buenos Aires, 3,5, 187-196. Consulta: 20 de setiembre del 2019  <a href="http://sistemas.unla.edu.ar/sistemas/redisla/ReLAIS/relais-v3-n5-187-196.pdf">http://sistemas.unla.edu.ar/sistemas/redisla/ReLAIS/relais-v3-n5-187-196.pdf</a>
GOERTZ, Gary y James MAHONEY	
2012	<i>A Tale of Two Cultures. Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences</i> . Princeton: Princeton University Press.
HALL, Peter y Rosemary TAYLOR	
1996	“Political science and the three institutionalisms”. <i>PoliticalStudies</i> . Vol. 44, 936-957.
HOSPITAL REGIONAL DE ICA	
2018	Memoria de Gestión 2018, Lima. Consulta: 16 de julio del 2019  <a href="http://www.hrica.gob.pe/component/tags/tag/78-gestion">http://www.hrica.gob.pe/component/tags/tag/78-gestion</a>
LEVITSKY, Steven y María Victoria MURILLO	
2009	“Variation in institutional strenght”. <i>Annual Review of Political Science</i> . Estados Unidos, volumen 12, pp. 115-133. Consulta: 10 de mayo de 2019  <a href="http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.11.09.1106.121756">http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.11.09.1106.121756</a>
LONGO, Francisco	
1999	“Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo”. En C. Losada. <i>¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la</i>

	<i>administración del Estado</i> . (pp. 213-244). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
MAHONEY, Jame	
2000	“Path dependence in historical sociology”. <i>Theory and society</i> . Vol. 29, N° 4, 507-548.
MINISTERIO DE SALUD	
2012	<i>Resolución Ministerial N°297-2012/MINSA</i> , 16 de abril. Consulta: 17 de julio del 2019  <a href="https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/271103/242204_RM297-2012-MINSA.pdf20190110-18386-40zr2d.pdf">https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/271103/242204_RM297-2012-MINSA.pdf20190110-18386-40zr2d.pdf</a>
MINISTERIO DE SALUD	
2015	<i>Resolución Ministerial N° 696- 2015/MINSA</i> , 3 de Noviembre. Consulta: 18 de julio del 2019  <a href="https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/194701/193423_RM_696-2015-MINSA.pdf20180904-20266-q5794p.pdf">https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/194701/193423_RM_696-2015-MINSA.pdf20180904-20266-q5794p.pdf</a>
NORTH, Douglass	
1990	<i>Institutions, institutional change, and economic performance</i> . Cambridge: Cambridge University Press
OECD	
2017	<i>Hacia marcos de Gobernanza efectivos para el Gobierno Digital en Perú: ¿Qué arreglos institucionales y de gobernanza para sustentar la transformación digital del sector público?</i> [diapositiva] Consulta: 20 de setiembre del 2019  <a href="http://www.gobiernodigital.gob.pe/docs/Presentacion_Barbara_Ubaldi_dia15.pptx">http://www.gobiernodigital.gob.pe/docs/Presentacion_Barbara_Ubaldi_dia15.pptx</a>
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS	
S.F	E-government. <i>OAS More rights for more people</i> . Consulta: 20 de setiembre del 2019  <a href="http://www.oas.org/en/topics/egovt.asp">http://www.oas.org/en/topics/egovt.asp</a>
ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS	

S.F	Digital Government. <i>OECD Better policies for better lives</i> . Consulta: 20 de setiembre del 2019  <a href="http://www.oecd.org/gov/digital-government/">http://www.oecd.org/gov/digital-government/</a>
ORTEGÓN, Jairo	
2008	“El impacto de las Tecnologías de Información y la Comunicación en la operatividad de la administración pública de Bogota D.C. y su relación con el ciudadano en el sector de la educación”. <i>AVANCES Investigación en Ingeniería</i> . Bogotá, n°8, pp. 96 -112. Consulta: 12 de julio del 2019  <a href="file:///D:/Mi%20Data/Downloads/Dialnet-ElImpactoDeLasTecnologiasDeLaInformacionYLaComunic-6684806%20(1).pdf">file:///D:/Mi%20Data/Downloads/Dialnet-ElImpactoDeLasTecnologiasDeLaInformacionYLaComunic-6684806%20(1).pdf</a>
PANAMERICANA TV	
2017	“ICA: HOSPITALES IMPLEMENTAN SISTEMA QUE AGILIZA ATENCIONES MÉDICAS Y ACABA CON COLAS”. <i>Panamericana TV</i> . 24 Horas Edición Central. Lima, 26 de octubre del 2017. Consulta: 10 de julio del 2019  <a href="https://panamericana.pe/24horas/nacionales/235061-ica-hospitales-implementan-sistema-agiliza-atenciones-medicas-acaba-colas">https://panamericana.pe/24horas/nacionales/235061-ica-hospitales-implementan-sistema-agiliza-atenciones-medicas-acaba-colas</a>
PIERSON, Paul y Theda SKOCPOL	
2002	“Historical Institutionalism in Contemporary Political Science” En KATZNELSON, Ira y Helen V. MILNER. <i>Political Science: State of the Discipline</i> . Nueva York: W. W. Norton.
PRATS, Joan	
1998	<i>Reinventar la burocracia y construir la nueva gestión pública</i> . Cataluña: Instituto Internacional de Gobernabilidad
PRESIDENCIAL DEL CONSEJO DE MINISTROS	
2009	<i>Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública</i> . Lima. Consulta: 17 de julio de 2019  <a href="https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf">https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf</a>
PRESIDENCIAL DEL CONSEJO DE MINISTROS	

2013	<i>Decreto Supremo N°081-2013- PCM</i> . Lima, 10 de julio del 2013. Consulta: 18 de julio de 2019  <a href="http://www.pcm.gob.pe/normaslegales/2013/DS-081-2013-PCM.pdf">http://www.pcm.gob.pe/normaslegales/2013/DS-081-2013-PCM.pdf</a>
RAMIO, Carles	
2001	Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas. <i>Revista del CLAD Reforma y Democracia</i> , Caracas, número 21, pp 1-28. Consulta: 22 de noviembre del 2019
SCHRÖDER, Peter	
2006	<i>Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno</i> . México DF: Fundación Friedrich Naumann. Consulta: 12 de octubre del 2019  <a href="http://reial.org/uploads/biblioteca/44dbee76837e79a6c07bb8219d021843.pdf">http://reial.org/uploads/biblioteca/44dbee76837e79a6c07bb8219d021843.pdf</a>
THELEN, Kathleen	
2003	“How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis”. En MAHONEY, James y Dietrich RUESCHEMEYER. <i>Comparative Historical Analysis in the Social Sciences</i> . Cambridge: Cambridge University Press.
USAID	
2014	<i>Guía de Implementación de SIS GalenPlus</i> . Lima. Consulta: 10 de octubre del 2019  <a href="http://gestionensalud.medicina.unmsm.edu.pe/wp-content/uploads/2015/05/GalenP_Guia_Implantacion.pdf">http://gestionensalud.medicina.unmsm.edu.pe/wp-content/uploads/2015/05/GalenP_Guia_Implantacion.pdf</a>