

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Análisis de los factores que dificultaron la implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Matos Solórzano, Rocío del Pilar

Asesor:

Dargent Bocanegra, Eduardo Hernando

Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, Eduardo Hernando Dargent Bocanegra, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Análisis de los factores que dificultaron la implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público del/de la autor(a)/ de los(as) autores(as) Rocío del Pilar Matos Solórzano,

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 21%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 05/07/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 05 de julio del 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Dargent Bocanegra, Eduardo Hernando</u>	
DNI: 07885701	Firma 
ORCID: 0000-0002-1844-246X	

Dedicatoria:

A mi padre, Roberto, y mi tía, Lucila, cuyo amor y energía estuvieron presentes en todo este proceso.



Agradecimientos

A mis padres, Mercedes y Roberto, por su amor, por siempre dar lo mejor de sí y creer en todos mis sueños y proyectos.

A mi hermano, familia, amigas y amigos por motivarme a concluir esta etapa de mi vida académica.

A Eduardo Dargent, por su acompañamiento y apoyo durante el proceso de esta investigación.

A Mayen Ugarte, por su ejemplo y guía, no solo en mi vida profesional, sino también en mi formación como persona.

A la Subsecretaría de Calidad de Servicios de la Secretaría de Gestión Pública, por haberme permitido ser parte de esta experiencia de reforma y repensar en la necesidad de brindar mejores servicios a las personas.



Resumen

En las últimas décadas, el Estado Peruano entra en un proceso de modernización, con el fin de mejorar la gestión pública al servicio del ciudadano. Mediante la Política de Modernización de la Gestión Pública al 2021, se establece que esta visión debe traducirse en una gestión pública orientada a resultados, a través del acceso a bienes y servicios públicos de calidad. En línea con lo anterior, la Secretaría de Gestión Pública, como rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública impulsa una reforma en gestión de la calidad de servicios sobre la base de un diagnóstico efectuado de avances realizados en los últimos años. La presente investigación explora los factores claves que dificultan la implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público. Para realizar este análisis, se revisa la literatura sobre fallas en la implementación de políticas y reformas, lo cual permite contrastar y problematizar los hallazgos obtenidos en el estudio. El informe encuentra que el contexto y las características de la burocracia son un factor clave a considerar en el diseño y que, en esta experiencia, la ausencia de la misma impacta en los objetivos de la reforma. Producto de este y otros factores que dificultan la aplicación de la norma en las entidades del tramo I, se generan condiciones para la suspensión del instrumento de gestión a fines del año 2021.

Palabras clave: reforma, fallas de implementación, provisión de bienes y servicios, capacidad de la burocracia, incentivos.

Índice

Introducción	1
1. Marco teórico.....	4
2. Adopción e implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público	8
2.1 Proceso de diseño de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público.....	8
2.2 Contenidos y alcances de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público.....	10
2.3 Estrategia de implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público.....	17
2.4 Implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público.....	20
3. Análisis de los factores claves que dificultaron el proceso de implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público .	24
3.1 Factores asociados al equipo encargado de diseñar y liderar la reforma....	26
3.1.1 Ignorar factores culturales y burocráticos	27
3.1.2 Lanzamiento de políticas o reformas sin asegurar suficiente capacidad de implementación	28
3.1.3 Precipitación y falta de aplicación sostenida.....	29
3.1.4 Dependencia de expertos externos	32
3.1.5 Fracaso para construir una coalición suficiente para la reforma	33
3.2 Factores asociados a las entidades implementadoras	34
3.2.1 Capacidad de la burocracia	34
3.2.2 Alta rotación de funcionarios y miembros del equipo implementador ...	35
3.2.3 Recursos para la implementación.....	36
3.3 Factores asociados a condiciones externas.....	37
3.3.1 Inestabilidad política	37
3.3.2 Covid-19	38
4. Conclusiones.....	42
5. Bibliografía	46
6. Anexos	48

Índice de tablas

Tabla 1 Categorías elaboradas para el análisis del caso de estudio.....	7
Tabla 2 Definiciones propuestas en la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público	13
Tabla 3 Instrumentos del Modelo para la Gestión de la Calidad de Servicio.....	15
Tabla 4 Conductores de satisfacción.....	16
Tabla 5 Plazos de implementación según tramos establecidos	17
Tabla 6 Categorías elaboradas para el análisis del caso de estudio.....	26
Tabla 7 Prórroga de los plazos de implementación.....	39



Índice de gráficos

Gráfico 1 Modelo de Gestión para la Calidad de Servicio	14
Gráfico 2 Secuencia de implementación de componentes del Modelo para la Gestión de la Calidad de Servicio	14
Gráfico 3 Etapas de implementación.....	18



Introducción

De acuerdo al artículo 5-A.2 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, se establece que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, el cual tiene como finalidad velar por la calidad de los bienes y servicios públicos.

En línea con lo anterior y según el artículo 14 del Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, la SGP tiene entre sus atribuciones emitir protocolos, procedimientos, metodologías, directivas u otros estándares de obligatorio cumplimiento para la modernización de la gestión pública, siendo uno de ellos la calidad de la prestación de bienes y servicios.

Como parte de dicha rectoría, en el año 2017, la Secretaría de Gestión Pública (SGP), a través de la Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano (SSCAC), elaboró un diagnóstico en gabinete sobre la calidad de servicio en las entidades públicas, a fin de analizar los resultados de las iniciativas realizadas por la PCM e identificar oportunidades de mejora, a partir de acciones que se alineen a las tendencias en esta materia.

Es en ese marco que, durante dicho año, empecé a laborar en la mencionada subsecretaría como miembro del equipo multidisciplinario de profesionales, responsable de efectuar el citado diagnóstico y de diseñar e implementar instrumentos de gestión para la mejora de la calidad de servicios en el país.

Por tanto, mediante este informe, discutiré la vinculación de mi experiencia profesional con temas desarrollados durante mi formación como politóloga, a partir de un caso de estudio en el que se analiza los factores claves que dificultaron el proceso de implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público, aprobada con Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2019-PCM-SGP y actualizada mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2021-PCM-SGP. Dicho instrumento tuvo como finalidad poner a disposición de las entidades una herramienta de gestión que oriente la mejora de los bienes y servicios para contribuir con la mejora de la calidad de vida de las personas.

Para ello, se estableció que la implementación de la citada norma se desarrolle de forma progresiva y en cuatro tramos, según el tipo de entidad; sin embargo, en el periodo de aplicación del primer tramo (2019-2021) se identificaron dificultades que impactaron en los resultados esperados por la SGP, los cuales serán analizados en el presente documento.

Para explicar por qué mi experiencia profesional contribuye a profundizar algunos temas de la Ciencia Política en el Perú, utilizaré un estudio de caso, con conocimiento de fondo por haber participado como miembro del equipo responsable de diseñar y liderar dicho proceso, con la finalidad de mostrar cómo esta experiencia dialoga con la literatura desarrollada sobre fallas en la implementación de políticas y reformas para resolver problemas públicos en países de ingreso medio, como el nuestro.

En este caso específico, me interesa estudiar la implementación de una reforma debido a que, al ser un proceso ambicioso de cambio, nos permite analizar si el diseño y las acciones emprendidas para su consecución logran los resultados esperados para modernizar el Estado y generar valor público en beneficio de la sociedad; o, por el contrario, devienen en limitantes que reflejan la falta de sostenibilidad de dicho proceso.

En ese sentido y sobre la base de la citada literatura, discutiré los factores claves en este caso de estudio; para lo cual se propone tres categorías, las mismas que han sido ordenadas para una mayor comprensión de este análisis: a) factores asociados al equipo encargado de diseñar y liderar la reforma (Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano), b) factores vinculados a las entidades implementadoras del primer tramo y c) factores vinculados a condiciones externas.

Así, a través del análisis a profundidad de la experiencia a desarrollar, el informe encuentra que el contexto local y las características de la burocracia tienen un peso importante para la sostenibilidad de una reforma. En la medida en que dicho contexto en el que se va a aplicar la intervención sea considerado como parte del diseño, es posible elaborar instrumentos de gestión que respondan a las necesidades de las entidades públicas y a sus propias particularidades.

Por otra parte, un segundo hallazgo muestra que el cumplimiento de las normas y de las formalidades propias del proceso de implementación es importante, pero ello no debe implicar que se pierda el foco en los resultados tangibles y la medición de los

mismos, de lo contrario quedaría en un segundo plano la evaluación del desempeño de las entidades y el objetivo de fortalecer y profesionalizar el Estado.

Queda claro que este contexto no es exclusivo a este caso de estudio, ya que, a pesar de las distintas iniciativas por fortalecer y profesionalizar el Estado en las últimas décadas, reformar en el país es muy complejo. Incluso, de implementarse acciones con resultados tangibles, es probable que durante el proceso se presenten otras dificultades que cuestionen la sostenibilidad de cualquier reforma.

Por ello, estudiar esta experiencia de reforma en materia de calidad de servicios también permite apuntar a las dificultades más generales que se presentaron durante su aplicación, lo cual contribuirá a seguir profundizando la reflexión y a repensar la forma de implementar políticas y reformas en el Perú.

El informe de suficiencia profesional se estructura de la siguiente manera. Primero, se realiza una revisión de los principales aportes de la literatura en relación a fallas de implementación de políticas y reformas, lo cual ha permitido elaborar las categorías de análisis para sistematizar la experiencia. Segundo, se narra y describe brevemente el proceso de adopción e implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público en las entidades del primer tramo de aplicación. Tercero, a través de las categorías diseñadas para el estudio, se explican los factores claves que dificultaron el proceso de implementación del citado instrumento de gestión. En la narración se resalta el desarrollo de estas limitantes en función a las categorías propuestas. Finalmente, se concluye recapitulando los principales hallazgos encontrados y se presentan reflexiones para repensar la forma de implementar reformas y políticas en nuestro país.

1. Marco teórico

En las últimas décadas, se ha identificado tres generaciones de teóricos que estudiaron el proceso de implementación. A través del análisis efectuado, se dieron cuenta de que, en países desarrollados, el contexto influye en los resultados de dicho proceso. Así, dichos académicos enfatizan que no basta con tener un buen diseño, funcionarios capaces y un Estado fuerte, también son clave la organización y los actores para analizar las brechas entre los objetivos de la política o reforma y los logros de la misma.

No obstante, la literatura también ha comenzado a centrar su análisis en países de ingreso medio como el nuestro, señalando que, en este tipo de contextos, el éxito y cumplimiento de los resultados de una implementación similar se complejiza aún más, dada la naturaleza de sus Estados débiles, sumado a la inestabilidad política permanente, un marco institucional débil y la ausencia de coaliciones para asegurar la sostenibilidad de dichas políticas.

En ese marco, el presente estudio contribuye con esta literatura al poner el foco en un proceso ambicioso de implementación de una reforma para la mejora de la prestación de bienes y servicios públicos dentro de un Estado con brechas en términos de capacidades de gestión, que enfrenta, además, retos para garantizar la continuidad de este tipo de intervenciones públicas.

Teniendo en cuenta lo anterior, presentaré una revisión de los principales aportes teóricos sobre los elementos asociados a las fallas en la implementación. Esto nos permitirá, posteriormente, identificar los factores que fueron claves en la implementación del caso de estudio, a fin de comprender las limitaciones y dificultades presentadas durante su desarrollo.

Para ello, utilizo la propuesta teórica de Pollit (2013), con la finalidad de ordenar y sistematizar algunos aspectos importantes que han sido considerados por la mayoría de autores que han analizado el proceso de implementación de políticas públicas y reformas en dichas décadas.

Al respecto, existen factores en común que explican el éxito o fracaso de estas últimas, los cuales se detallan a continuación:

- Ignorar los factores culturales locales y burocráticos: Pollit (2013) menciona que, en algunas reformas o políticas públicas fallidas, no se consideraron ciertos elementos que posteriormente afectaron los resultados previstos en el diseño.

Tomando como referencia ejemplos de reformas como “presupuesto por resultados”, “modelos de gobernanza”, “análisis de impacto regulatorio”, “gestión total de la calidad”, entre otros, el autor señala que en varios países en los que se implementaron fueron introducidos como “recetas” o “conceptos mágicos” sin considerar el contexto local y burocrático, a través del cual se analice la raíz del problema identificado (p.5).

Para ello, destaca que es necesario tener en cuenta los siguientes factores: a) sistema político y descentralización/centralización b) cultura política – administrativa, c) rotación de funcionarios y mandos medios d) capacidad de la burocracia, e) recursos para la implementación, f) nivel de corrupción, entre otros. Sobre este punto, Elmore (1993) también coincide al mencionar que el éxito de una política no solo depende de las intenciones y declaraciones de quienes elaboran las políticas o reformas, también influyen ciertos factores como el comportamiento específico de aquellos que se encuentran en los niveles más bajos de la implementación, es decir, los operadores (p.271).

Por su parte, Andrews y otros (2012) agregan que, en aquellos casos en los que se aplican soluciones sin adaptarlas a las condiciones del implementador, se produce un fenómeno denominado “isomorfismo mimético”. De acuerdo a la propuesta, este término hace referencia a la ejecución de reformas o modelos con soluciones que otras organizaciones han implementado, con el fin de atribuirse la legitimidad asociada al éxito de estas últimas y no mediante resultados o mejoras propias en su desempeño (p.3).

- Lanzamiento de políticas o reformas sin asegurar suficiente capacidad de implementación: Pollit (2013) sostiene que las posibilidades de fracaso se incrementan si es que no se cuenta con un equipo implementador que tenga experiencia en la materia, habilidades necesarias de liderazgo y capacidad operativa para desempeñar sus funciones, de acuerdo a la planificación y metas de la misma (p.5).
- Precipitación y falta de aplicación sostenida: La demora en la generación de resultados tangibles, como producto de la implementación extendida de la reforma, puede influir desfavorablemente en el apoyo y sostenibilidad del proceso.

Al respecto, McLaughlin (1987) también señala que la falta de sostenibilidad del proceso se enmarca en términos de incentivos insuficientes para modificar la

actuación de los actores individuales, es decir, de aquellos que van a implementar el proceso (p. 175).

A ello, se debe agregar que existen pocos análisis sobre los resultados o evaluaciones de impactos finales de las mismas en relación a la mejora de los servicios públicos, como correlato de un mayor énfasis en el cumplimiento de las normas y las formalidades y no en su contribución en el desempeño de la gestión.

- Excesiva dependencia de expertos externos: En un contexto de aplicación de “recetas”, las consultoras de gestión se han convertido en jugadores importantes del proceso, generando una tendencia a ignorar el conocimiento local y burocrático, así como aquellos factores contextuales que los expertos visitantes no necesariamente manejan (p.6).
- Fracaso para construir una coalición suficiente para la reforma: Este tipo de transformaciones no son solo un ajuste técnico en la gestión, por el contrario, tienen una esfera de acción política. Pollit (2013) añade que aquellas reformas que se iniciaron como proyecto de una pequeña élite de funcionarios públicos, lo cual es peligroso, principalmente, en países con inestabilidad política o con gobiernos que cambian rápidamente (p.5).

De la revisión de la literatura en la materia y de la propuesta teórica de Pollit (2013) para ordenar los elementos comunes, se ha considerado pertinente dividir el análisis en tres categorías que facilitarán la comprensión y discusión del caso de estudio: a) factores asociados al equipo encargado de liderar la reforma (Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano - SGP), b) factores vinculados a las entidades implementadoras (primer tramo) y c) factores asociados a condiciones externas.

Como observaremos más adelante, es importante destacar que estas categorías no son excluyentes entre sí; por el contrario, las condiciones en las que se implementó esta reforma dan cuenta de su interrelación e impacto en los resultados obtenidos.

Tabla 1
Categorías elaboradas para el análisis del caso de estudio

Factores asociados al equipo encargado de diseñar y liderar la reforma	Factores asociados a las entidades implementadoras	Factores asociados a condiciones externas
Ignorar factores culturales y burocráticos.	Capacidad de la burocracia.	Inestabilidad política.
Lanzamiento de políticas o reformas sin asegurar suficiente capacidad de implementación.	Alta rotación de funcionarios y miembros del equipo implementador.	Covid-19.
Precipitación y falta de aplicación sostenida.	Recursos para la implementación.	
Dependencia de expertos externos.		
Fracaso para construir una coalición suficiente para la reforma.		

Fuente: Elaboración propia.



2. Adopción e implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público

En el año 2017, comencé a laborar en la Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano de la Secretaría de Gestión Pública, como miembro del equipo multidisciplinario responsable de diseñar, implementar y supervisar la aplicación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público.

Participar desde el inicio de esta ambiciosa propuesta, me ha permitido documentar todo el proceso de adopción e implementación de la reforma, el mismo que se describirá en las siguientes líneas. Una primera parte se encuentra vinculada con el proceso de diseño de la mencionada norma; la segunda, presenta los contenidos y principales alcances para su aplicación y la tercera, relata brevemente la etapa de implementación.

A partir de esta documentación, analizaré y explicaré, en la siguiente sección del informe, los factores claves que dificultaron dicha implementación en las entidades que formaron parte del primer tramo, según Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2019-PCM-SGP y actualizada mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2021-PCM-SGP.

2.1 Proceso de diseño de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público

La implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público es una de las reformas que emprendió la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en el año 2019, como expresión del contexto habilitante que le confiere la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, regulado por el artículo 5-A.2 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

En línea con lo descrito, el artículo 14 del citado sistema administrativo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, establece que la SGP tiene como atribución la emisión de protocolos, metodologías, procedimientos, directivas u otros estándares de obligatorio cumplimiento en materias asociadas a la efectiva modernización de la gestión pública, entre las que destaca la calidad de la prestación de bienes y servicios públicos.

Desde ese marco legal, la Secretaría de Gestión Pública construyó, durante los últimos años, una visión que enfatiza la comprensión de la modernización de la gestión

pública como un proceso de transformación constante, en el que las reformas, emprendidas por este ente rector, promuevan la creación de condiciones que permitan mejorar la actuación de las entidades públicas para generar valor público en beneficio de las personas.

En materia de calidad de servicios, esta visión se tradujo en la necesidad de evaluar los resultados de las iniciativas realizadas por la Presidencia del Consejo de Ministros en las anteriores gestiones y de avances implementados por las entidades públicas, a fin de identificar buenas prácticas y oportunidades de mejora que se alineen a las tendencias en mejora de la calidad de bienes y servicios.

Para ello, se revisaron estudios de medición sobre diversos aspectos vinculados a la satisfacción ciudadana en el país durante la última década. En función a dicho análisis, se identificó que existía insuficiente información sobre las características y necesidades de las personas en la provisión de bienes y servicios, así como lentitud en resolver trámites y gestionar servicios en las entidades públicas.

Asimismo, se llevó a cabo un levantamiento de información sobre experiencias internacionales, a partir de un benchmarking sobre enfoques aplicados en esta materia en países como Reino Unido, Francia Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Colombia. Este análisis evidenció que un factor clave para la mejora de servicios es la identificación y caracterización de las necesidades de las personas que acceden a los mismos.

Por otra parte, respecto a la revisión de las iniciativas implementadas por la PCM, se evaluaron los resultados obtenidos en la aplicación del “Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía en las entidades de la Administración Pública”, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 156-2013-PCM y actualizado a través de la Resolución Ministerial N° 186-2015-PCM.

Dicho instrumento se diseñó con el objetivo de brindar a los servidores criterios y lineamientos de cumplimiento obligatorio para que mejoren, progresivamente, la labor desempeñada en la atención a la ciudadanía. Sin embargo, al efectuar el balance de la implementación en las entidades priorizadas a esa fecha, se identificaron limitaciones, tanto en la concepción y enfoque del manual, como en la estrategia y despliegue de aplicación en las entidades públicas.

Teniendo en consideración lo expuesto, la Secretaría de Gestión Pública suspende la incorporación del siguiente grupo de entidades al proceso de implementación del citado manual. Así, mediante Resolución de Secretaría de Gestión

Pública N° 002-2016-PCM-SGP, se modifica los “Lineamientos para la Implementación Progresiva del Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía en las Entidades de la Administración Pública”, con la finalidad de alinear el instrumento a la visión de la SGP sobre el proceso de modernización de la gestión pública y su correlato en la mejora de la actuación de las entidades en la provisión de bienes y servicios.

En línea con lo anterior, también se revisaron los avances realizados por las entidades en esta materia, a partir de la implementación de sistemas de gestión de la calidad en la organización interna de entidades reguladoras, fiscalizadoras, entre otras. De dicha revisión, se identificó que la apuesta por la mejora de los procesos orientados hacia la calidad no necesariamente respondía a la priorización de procesos vinculados a las funciones misionales de estas entidades; como se pudo observar en la mayoría de casos, estas certificaciones se encontraban vinculadas a procesos de soporte o apoyo, los cuales no tienen un impacto directo en la prestación de bienes y servicios públicos.

Es así que, sobre la base de esta evaluación integral llevada a cabo por la Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano, se diseña la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público, aprobada con Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2019-PCM-SGP y actualizada mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2021-PCM-SGP. Esta norma tuvo como finalidad poner a disposición de las entidades una herramienta de gestión que oriente la mejora de los bienes y servicios para generar valor público en beneficio de las personas.

A continuación, presentaré los contenidos y principales alcances de la mencionada norma técnica, a fin de comprender la conceptualización y visión de la Secretaría de Gestión Pública en la implementación de reformas que contribuyan en el proceso de modernización de la gestión del Estado, a partir de la mejora en la calidad de bienes y servicios públicos y bajo un enfoque centrado en las personas.

2.2 Contenidos y alcances de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público

De acuerdo a la propuesta elaborada por la Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano, se dispuso que la aplicación de la misma sea de obligatorio cumplimiento para las entidades señaladas en los literales a) al j) del numeral 3.1 del

artículo 3 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados mediante Decreto Supremo N°054-2018-PCM:

- a) Poder Ejecutivo: Ministerios, Organismos públicos y aquellas entidades con calidad de pliego presupuestal.
- b) Poder Judicial y el Congreso de la República, en aquellos aspectos no contemplados o que no se opongan a lo que estipulen sus leyes orgánicas.
- c) Organismos Constitucionalmente Autónomos, en aquellos aspectos no contemplados o que no se opongan a lo que dicten sus leyes orgánicas.
- d) Seguro Social de Salud (EsSalud).
- e) Universidades Públicas, excluyendo su estructura de enseñanza, la cual se encuentra regida por lo dispuesto en la normativa especial de la materia.
- f) Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en aquellos aspectos no contemplados o que no se opongan a lo que se ha establecido en sus leyes orgánicas.
- g) Mancomunidades regionales y municipales, en aquellos aspectos no contemplados o que no se opongan a lo que dictan las leyes que regulan dicha materia.
- h) Organismos públicos de los niveles regional y local.
- i) Programas y proyectos locales.
- j) Demás entidades que conforman la estructura del Estado y que ejercen potestades administrativas, por lo que se encuentran sujetas a normas de derecho público.

Cabe precisar que se exceptúa a aquellas municipalidades no pertenecientes a ciudades principales, Tipo E, F y G, según lo dispuesto en el Decreto Supremo N°296-2018-EF y municipalidades de centros poblados, cuyo ámbito de aplicación es de carácter facultativo. También se excluyen del alcance de la norma a las empresas que forman la actividad empresarial del Estado, es decir, aquellas regidas por la Ley General de Sociedades y las normas que emite el FONAFE para las empresas bajo su ámbito. Por otra parte, se excluye a las empresas pertenecientes a los gobiernos subnacionales reguladas por la Ley General de Sociedades, así como por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, por la Ley Orgánica de Municipalidades y aquellas normas especiales que les aplique.

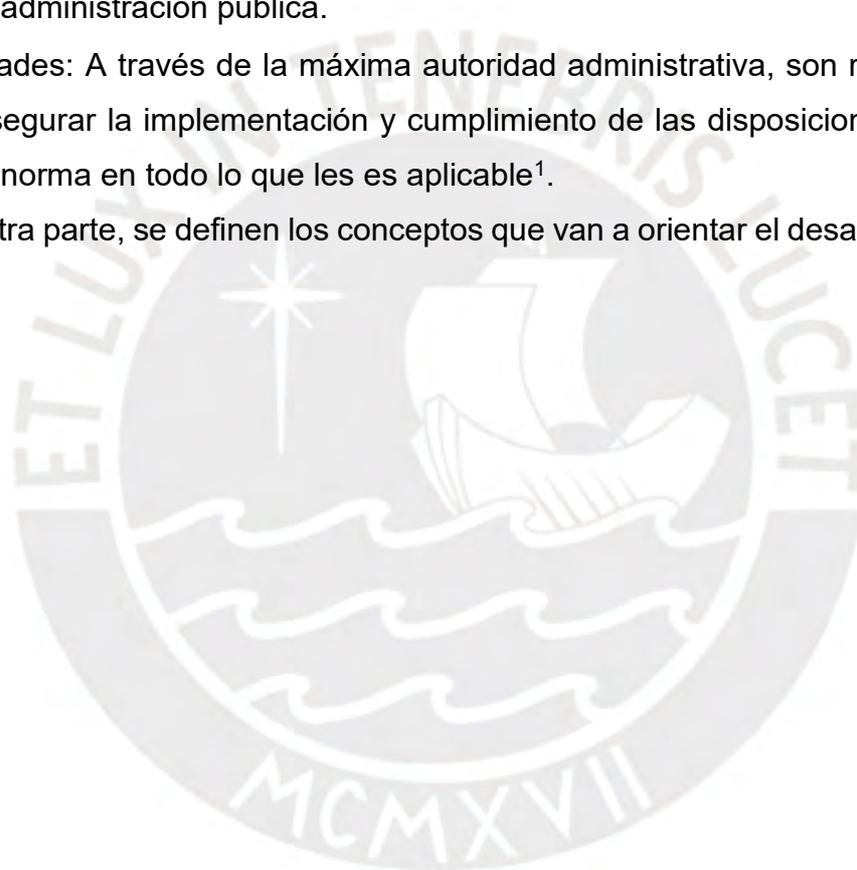
La obligatoriedad de esta nueva norma propició, además, que el “Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía en las entidades de la Administración Pública”,

adopte un carácter facultativo y orientador para aquellas entidades que implementen mejoras vinculadas al contacto directo con la persona (front office). De esta forma, se modifica el artículo 2 de la Resolución Ministerial N° 186-2015-PCM que aprobó dicho instrumento.

En relación a las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso de implementación de la mencionada norma, se precisa lo siguiente:

- Presidencia del Consejo de Ministros: A través de la Secretaría de Gestión Pública, supervisa la implementación de la norma en las entidades públicas, a fin de contribuir en la mejora de la gestión de la provisión de bienes y servicios en la administración pública.
- Entidades: A través de la máxima autoridad administrativa, son responsables de asegurar la implementación y cumplimiento de las disposiciones descritas en la norma en todo lo que les es aplicable¹.

Por otra parte, se definen los conceptos que van a orientar el desarrollo de esta reforma:



¹ La máxima autoridad determina el alcance de implementación de la norma técnica, la designación del equipo de trabajo y al responsable, así como realizar el seguimiento y control respectivo.

Tabla 2

Definiciones propuestas en la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público

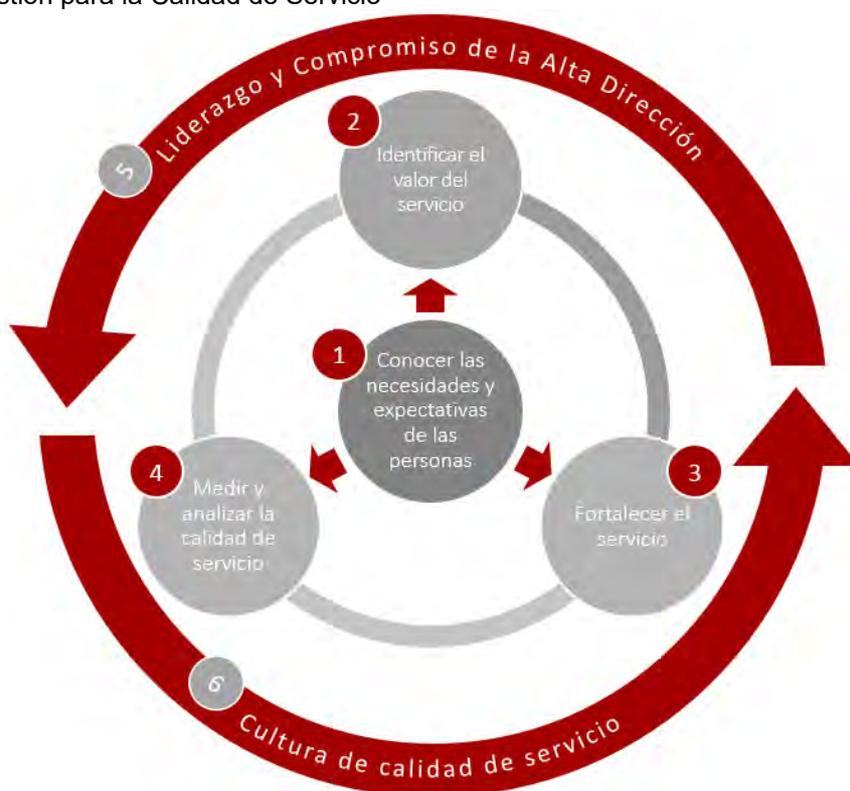
Concepto	Definición
Personas	Conjunto de sujetos de derecho, que acceden a un determinado bien o servicio brindado por las entidades públicas. Pueden ser personas naturales o jurídicas.
Bienes y servicios	Productos brindados por las entidades públicas, los cuales derivan de las funciones y roles que con competencia del Estado para responder a las necesidades de las personas.
Servicios transaccionales o no prestacionales	Aquellos que se derivan de la función reguladora, inspectora o sancionadora del Estado y que implican una transacción entre las personas y la entidad pública, a partir del otorgamiento de derechos como concesiones, licencias, autorizaciones, entre otros.
Servicios no transaccionales o prestacionales	Aquellos que se derivan de las funciones prestacionales del Estado, como prestaciones de salud, limpieza pública, educación, carreteras, entre otros. Incluye, además, los servicios públicos regulados por el Estado.
Calidad del servicio	Medida, a través de la cual los bienes y servicios brindados por el Estado satisfacen las necesidades de las personas.
Entorno	Aquellos factores del medio ambiente o socioeconómico que se encuentran fuera del ámbito de las entidades, las cuales influyen en los objetivos institucionales y permiten identificar necesidades ocultas de las personas.
Valor público	Referido a aquellas intervenciones públicas que generan resultados efectivos a las necesidades de las personas y en beneficio de la sociedad.

Fuente: Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2019-PCM-SGP, Secretaría de Gestión Pública, 2019, p.5-6.

En línea con lo anterior, se establece, además, un modelo de gestión compuesto por seis componentes, con el objetivo de orientar a dichas entidades en la ejecución de acciones que promuevan la mejora de los servicios priorizados, teniendo como punto de partida la identificación de las necesidades de las personas. De esta forma, se diseña el “Modelo para la gestión de la calidad de servicio”²:

² El Modelo para la Gestión de la Calidad de Servicio consta de los siguientes componentes: Conocer las necesidades y expectativas de las personas, Identificar el valor del servicio, Fortalecer el servicio, Medir y analizar la calidad de servicio, Liderazgo y Compromiso de la Alta Dirección, y Cultura de calidad de servicio.

Gráfico 1
Modelo de Gestión para la Calidad de Servicio



Fuente: Adaptado de Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2019-SGP-PCM, 2019, p.7.

Para la aplicación de los citados componentes, se dispone que las entidades inicien el proceso mediante la implementación secuencial del componente uno (01) hasta el cuatro (04), debido a que la información recabada en los componentes 1 y 2 es insumo para los siguientes. Sin perjuicio de ello, si la entidad ya ha desarrollado el primer componente, podrá continuar con los siguientes³:

Gráfico 2
Secuencia de implementación de componentes del Modelo para la Gestión de la Calidad de Servicio



Fuente: Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2019-SGP-PCM, 2019, p.7

³ Los componentes 5 y 6 se empiezan a desarrollar desde el compromiso asumido por la entidad para la aplicación del modelo, es decir, en paralelo con los otros componentes.

Para transitar cada uno de los componentes del modelo descrito, la Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano, diseñó instrumentos que orienten a las entidades, según las brechas identificadas en el formato autodiagnóstico, el cual se realiza como parte de la evaluación inicial para implementar las mejoras al servicio priorizado.

Tabla 3
Instrumentos del Modelo para la Gestión de la Calidad de Servicio

Componente	Instrumentos del modelo	Objetivo
Componente 1: Conocer las necesidades y expectativas de las personas	Guía para identificar las necesidades y expectativas de las personas	Propone una metodología para identificar las características, necesidades, expectativas en base a segmentación de personas.
Componente 2: Identificar el valor del servicio	Guía para la identificación del valor en los servicios	Permite identificar el valor público de los servicios que la entidad ofrece, considerando las necesidades y expectativas de las personas.
Componente 3: Fortalecer el servicio	Mapa de experiencia de la persona	Brinda una metodología para identificar las distintas etapas de la experiencia de la persona ante un bien o servicio, tomando en cuenta los puntos de satisfacción e insatisfacción por los que pasa.
	Diagrama de afinidad	Organiza la información de forma que se llegue al consenso de ideas de un grupo de personas.
	Técnica de los 5W + 2H	Propone una metodología para alcanzar una planificación en situaciones complejas, a partir de preguntas que lleven a acciones para lograr una meta.
Componente 4: Medir y analizar la calidad del servicio	Guía para identificar las necesidades y expectativas de las personas	En este componente, la herramienta permite medir la satisfacción de las personas, vinculada a las necesidades y expectativas de las mismas.
Componente 6: Cultura de calidad de servicio	Pautas para impulsar una cultura de calidad de servicio	Este instrumento brinda pautas para identificar oportunidades de mejora que permitan incorporar una cultura de calidad al interior de la entidad.

Fuente: Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2019-PCM-SGP, Secretaría de Gestión Pública, 2019, p.13.

Por último, se proponen conductores de satisfacción, entendidos como elementos que se encuentran presentes en la provisión de bienes y servicios, los cuales tienen un impacto en la satisfacción de las necesidades de las personas⁴:

Tabla 4
Conductores de satisfacción

Conductor	Objetivo
Trato profesional durante la atención	Este conductor se encuentra vinculado a las acciones y a la actitud que manifiestan los servidores públicos al momento de entregar un bien o servicio a la persona ⁵ . El trato profesional durante dicha atención implica, además, profesionalismo, empatía en igualdad con la persona, entre otros.
Información	Asociado a la capacidad que los servidores públicos tienen para brindar información empleando un lenguaje claro, sencillo y oportuno, respecto a los requisitos, estado actual de la gestión de un trámite o de la prestación de un bien o servicio.
Tiempo	Este conductor se encuentra relacionado con el periodo que le toma a la persona para realizar el trámite o recibir el servicio brindado por la entidad, el cual comprende desde la espera de dicha persona antes de ser atendida por el servidor público hasta obtener el resultado de la gestión realizada. Asimismo, se toma en cuenta la cantidad de veces que acudió o se contactó con la entidad para obtener el servicio deseado.
Resultado de la gestión/entrega	Implica el resultado en términos de la aplicación adecuada de los procedimientos y procesos para brindar el bien o servicio esperado por la persona, cumpliendo con los requisitos previstos y costos establecidos por la entidad.
Accesibilidad	Dicho conductor está vinculado a la facilidad que tiene la persona para acceder al bien o servicio que demanda a la entidad pública. La seguridad integral, así como la infraestructura adecuada, los horarios de atención, entre otros, son aspectos claves que permiten el acceso a determinada gestión, bien o servicio esperado por el ciudadano.
Confianza	Este último conductor se encuentra relacionado con la legitimidad que la entidad pública genera en las personas en el cumplimiento de sus funciones y en la entrega de los bienes y servicios que responden a su razón de ser.

Fuente: Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2019-PCM-SGP, Secretaría de Gestión Pública, 2019, p.4-5.

Como hemos podido observar en este acápite, la Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano diseñó una reforma en materia de calidad de servicios con un enfoque centrado en las personas. A partir de ello, se definieron los contenidos y principales alcances de la norma técnica para la aplicación del modelo de gestión, conformado por seis componentes interrelacionados.

⁴ De acuerdo al diseño de la norma técnica, los conductores propuestos son universales y se aplican a los diferentes tipos de bienes y servicios públicos.

⁵ Dicha atención puede realizarse a través de los diferentes canales con los que cuente la entidad pública: presencial, virtual, telefónico, etc.

Esta apuesta requería una estrategia de despliegue para lograr que las entidades públicas seleccionadas implementen mejoras a los servicios priorizados, dentro de los plazos establecidos en la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2019-PCM-SGP y actualizada mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2021-PCM-SGP.

En las siguientes líneas, describiré cuáles fueron las acciones diseñadas para emprender la mencionada estrategia, las mismas que fueron ejecutadas por parte del equipo responsable de liderar esta reforma y de supervisar los avances realizados por las entidades del primer tramo de aplicación.

2.3 Estrategia de implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público

En el marco del diseño de la norma, la Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano elaboró una estrategia progresiva de implementación del “Modelo para la gestión de la calidad de servicios”, a través de cuatro tramos. Cabe precisar que esta fue diseñada teniendo como referencia la tipología de entidades públicas, desarrollada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):

Tabla 5
Plazos de implementación según tramos establecidos

	Tramo I	Tramo II	Tramo III	Tramo IV
Inicio de plazo de implementación	Junio 2019 – diciembre 2020	Junio 2021 – junio 2022	Junio 2022 – junio 2023	Junio 2023 – junio 2024
Duración	18 meses	12 meses	12 meses	12 meses

Fuente: Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2019-PCM-SGP, Secretaría de Gestión Pública, 2019, p.3.

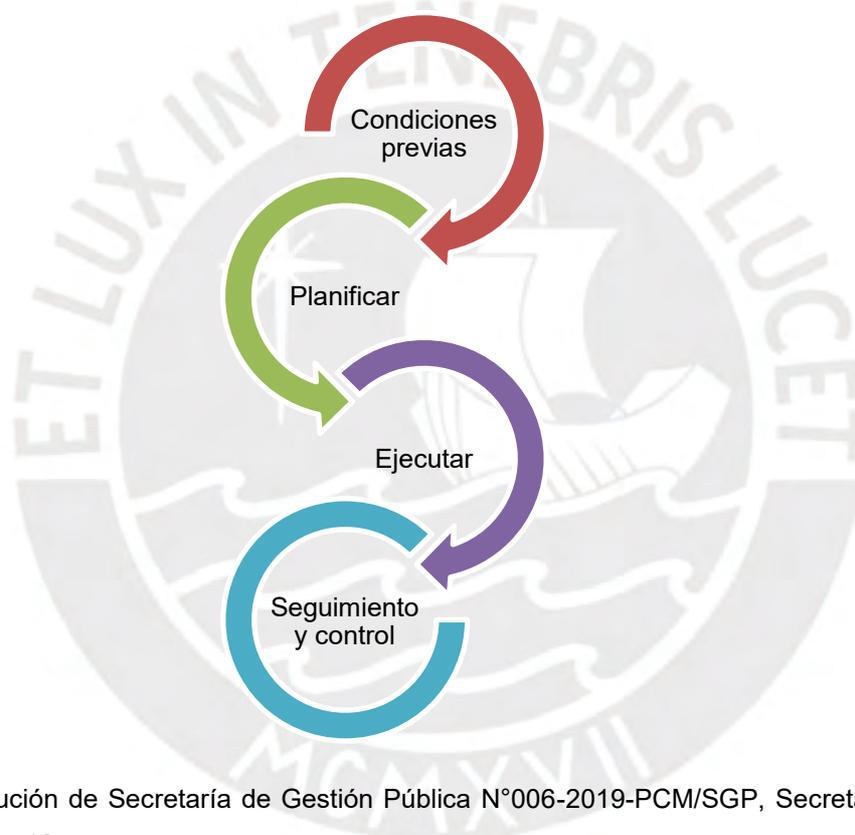
La selección de las entidades comprendidas en cada uno de estos tramos se realizó de la siguiente manera:

- Tramo I - Sesenta (60) entidades: ministerios y organismos públicos (primer grupo).
- Tramo II - Ciento ochenta y seis (186) entidades: gobiernos regionales, municipalidades pertenecientes a ciudades principales (Tipo A), organismos constitucionalmente autónomos, organismos públicos (segundo grupo), EsSalud, programas y proyectos.

- Tramo III - Ciento sesenta y seis (166) entidades: municipalidades no pertenecientes a ciudades principales (Tipo B), municipalidades de Lima Metropolitana (Tipo C), Poder Judicial y Congreso de la República.
- Tramo IV - Ciento setenta y nueve (179) entidades: municipalidades pertenecientes a otras ciudades principales (Tipo D), universidades.

Asimismo, con la finalidad de guiar a las entidades en la implementación de las mejoras de los servicios priorizados, se definió una ruta establecida en etapas de implementación del modelo, las cuales se muestran a continuación:

Gráfico 3
Etapas de implementación



Fuente: Resolución de Secretaría de Gestión Pública N°006-2019-PCM/SGP, Secretaría de Gestión Pública, 2019, p.10.

- En la etapa “condiciones previas”, se espera que la entidad priorice el ámbito de aplicación del modelo, lo cual implica no solo un conocimiento y entendimiento de su razón de ser, misión, visión, competencias y funciones sustantivas, sino también de los bienes y servicios que brindan, así como de los recursos con los cuentan para implementar las mejoras que ejecuten posteriormente.

Como se mencionó líneas arriba, en la concepción de este modelo se ha considerado la participación activa de la Alta Dirección de cada entidad, de tal forma que se asegure su compromiso durante la implementación de las mejoras de los bienes y servicios priorizados.

En ese sentido, como parte de las condiciones previas, la máxima autoridad administrativa debe determinar el alcance inicial, es decir, la definición de los bienes y servicios a mejorar. Para ello, cada entidad identifica los criterios de selección⁶ que permitan priorizar el bien o servicio: impacto, grado de importancia, mayor nivel de satisfacción del ciudadano, alineación con los objetivos estratégicos, avance de la entidad en materia de gestión de la calidad, entre otros que considere relevante.

Posteriormente, la máxima autoridad administrativa debe conformar y liderar el equipo de trabajo encargado de conducir la implementación de las mejoras de los bienes y servicios priorizados. En caso se requiera un mayor nivel de desagregación en el alcance inicial, dicho equipo puede evaluar y aterrizar la priorización a un segundo nivel.

- La segunda etapa, denominada “planificar”, tiene como objetivo conocer el grado de avance de la entidad respecto a los componentes del modelo. Para ello, la entidad debe realizar un autodiagnóstico que le permitirá establecer las acciones para mejorar y fortalecer los bienes y servicios priorizados, en relación a los mencionados componentes.
- Durante la tercera etapa, “ejecutar”, las entidades deben implementar las mejoras de los bienes y servicios priorizados, para lo cual la SGP ha puesto a disposición de las entidades los instrumentos presentados anteriormente:
 - a) Guía para la identificación y medición de necesidades y expectativas de las personas
 - b) Guía para la identificación de valor en los servicios
 - c) Mapa de experiencia de la persona
 - d) Diagrama de afinidad
 - e) Técnica de los 5W+2H
 - f) Pautas para impulsar una cultura de calidad de servicio

⁶ Tomando en cuenta la tipología de las entidades, se consideró que estas tengan la potestad de definir los criterios de selección para la definición de los bienes y servicios a mejorar.

- La cuarta y última etapa, llamada “seguimiento y control”, está vinculada a la medición de la efectividad de las acciones implementadas por la entidad, para lo cual deberá presentar reportes de avance semestrales a la SGP, a fin de identificar ajustes necesarios para el logro de los resultados propuestos en la implementación de las mejoras.

Finalmente, se estableció que la Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano brinde acompañamiento y asistencia técnica durante el proceso de implementación de cada tramo. Esta asistencia comprende el desarrollo de talleres generales de sensibilización y talleres individualizados sobre los componentes del modelo, dirigido a los equipos de cada entidad, participación en reuniones de equipo para asesorar el desarrollo de las actividades en cada etapa de implementación, supervisiones inopinadas, revisión de avances y de aquellos informes que emitiese cada entidad para el cierre de determinada etapa, entre otros.

En este acápite, se ha descrito la concepción de la estrategia para la aplicación progresiva de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público sobre la base de una tipología propuesta por el MEF, a fin de que se promueva una transición ordenada de las entidades para la implementación de la citada norma. Sumado a ello, se diseñó un esquema de acompañamiento personalizado a las entidades del primer tramo, sobre la base de otras experiencias de reformas de este tipo.

A partir de estas disposiciones, contenidas en la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N°006-2019-PCM/SGP y actualizada mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2021-PCM-SGP, en junio del año 2019 inicia el proceso de implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público.

2.4 Implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público

La Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano (actualmente Subsecretaría de Calidad de Servicios) condujo el proceso de implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público con el

ingreso de las sesenta (60) entidades conformantes del primer tramo de aplicación⁷. Teniendo como referencia la estrategia de implementación definida en el diseño de dicha norma, una de las primeras acciones a realizar fue el desarrollo de un ciclo de talleres de sensibilización, organizado en función al tipo de entidad participante: ministerios y organismos públicos.

El cumplimiento de las responsabilidades de la SGP en la conducción y supervisión del proceso no solo se supeditó a la promoción de la citada norma, la Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano, como líder de la reforma, debía asumir un rol activo, a través de la asistencia técnica personalizada dirigida a los equipos responsables de la implementación de la norma en las entidades participantes, desarrollo de reuniones para asesorar la ejecución de las actividades en cada una de las etapas de la ruta de aplicación, supervisiones inopinadas, revisión de avances e informes de cierre de etapa de implementación.

A pesar de la estrategia planteada por la entonces Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano, desde el inicio del proceso, encontramos limitaciones que impactaron en la implementación de la mencionada norma técnica en las entidades del primer tramo de aplicación, las cuales serán analizadas a profundidad en la siguiente sección del presente informe.

Una de las primeras dificultades detectadas fue la falta de un enfoque en el modelo de gestión para la calidad de servicio que se implemente según las características y particularidades de las entidades agrupadas en función a los tramos de aplicación de esta norma. A ello se agrega la débil capacidad operativa del equipo responsable de liderar la reforma, ya que al estar conformado por seis (06) profesionales, se limitó el desarrollo de la asistencia técnica y conducción del proceso.

La contratación de consultores externos para reforzar las funciones del equipo produjo inconvenientes en las actividades de asistencia a las entidades, impactando en los objetivos previstos por la Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano para su despliegue.

Por otra parte, la falta de mecanismos para incentivar la participación de las entidades, así como de un sistema para medir y evaluar los resultados de la reforma fue otro de los factores que precipitó la sostenibilidad de la misma. Como

⁷ De acuerdo a la implementación progresiva de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público, se propuso que el primer tramo de aplicación tenga una duración de dieciocho meses (junio 2019 – diciembre 2020).

observaremos más adelante, esto no fue posible de implementar debido al contexto político en el que se aplicó dicha reforma.

Vinculado con lo último, es importante precisar que esta reforma se ejecutó en una coyuntura de inestabilidad política permanente, lo cual influyó en la posibilidad de que la PCM genere una coalición con otros actores para garantizar su continuidad.

Desde el lado de las entidades implementadoras, también se identificaron factores que dificultaron la aplicación de la reforma. La alta rotación de las altas direcciones y de miembros de los equipos responsables, producto también de la inestabilidad política, impactó en los plazos previstos por la Secretaría de Gestión Pública para las etapas de implementación.

A lo anterior, se suma la débil capacidad de dichos equipos para implementar la norma. Un ejemplo de ello son las limitaciones presentadas para la identificación de los principales servicios que prestan a las personas, así como los procesos misionales asociados a los mismos.

Entre estas dificultades, también encontramos la falta de recursos de parte de las entidades para ejecutar y garantizar las mejoras sustanciales a los servicios priorizados en la etapa de condiciones previas del modelo para la gestión de la calidad de servicio.

Durante los dos años y medio de implementación de la reforma, hubo condiciones externas que impactaron en los objetivos propuestos para su operación. Una de las limitantes externas durante este proceso fue la Emergencia Sanitaria producto de la COVID-19, lo que trajo como consecuencia modificaciones en la estrategia de supervisión de la Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano, así como la ampliación de los plazos de implementación, mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N°004-2021-PCM/SGP.

Otra condición externa que complejizó la aplicación de la reforma fue la inestabilidad política permanente, que, como detallaremos en la siguiente sección, limitó la participación de las entidades implementadoras y consecuentemente, los resultados de la reforma.

¿Cuáles fueron los resultados de esta reforma? De acuerdo al diseño de la norma, se dispuso una implementación progresiva en cuatro tramos de aplicación. Así, para fines del 2024, se esperaba que quinientos noventa y uno (591) entidades implementen el modelo de gestión para la calidad y mejoren la provisión del servicio priorizado en este proceso:

- Sesenta (60) entidades en el primer tramo
- Ciento ochenta y seis (186) en el segundo tramo
- Ciento sesenta y seis (166) en el tercer tramo
- Ciento setenta y nueve (179), en el cuarto tramo.

En el caso del primer tramo, solo ocho (08) de las sesenta (60) entidades terminaron en el tiempo establecido inicialmente (junio 2021). Esto representó el 13.3% del total de entidades conformantes del mencionado tramo. Según Informe N° N° 000050-2021-PCM-SSCS, a diciembre del 2021, término de la prórroga establecida, dieciséis (16) entidades se sumaron a concluir la aplicación de la norma técnica.

En total, veinticuatro entidades (24), entre ministerios y organismos públicos del Poder Ejecutivo, concluyeron la implementación de las mejoras en los servicios priorizados, lo que representó el 40% del universo previsto para el primer tramo de aplicación de la mencionada norma. Sin embargo, no hubo una medición del impacto de la reforma en la implementación de dichas mejoras debido a la falta de un sistema de evaluación del desempeño de las entidades que participaron del proceso.

A partir de estos resultados, la Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano realizó un análisis del cumplimiento de los objetivos y viabilidad de la reforma identificando limitaciones y oportunidades de mejora a la misma. Así, mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 015-2021-PCM/SGP y su modificatoria, se suspende la aplicación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público por un plazo de doscientos veinte (220) días hábiles, contados a partir del día siguiente de publicada la resolución.

Esta suspensión tiene como objetivo revisar la citada norma y articular, bajo un enfoque sistémico, las distintas herramientas de gestión desarrolladas por la Secretaría de Gestión Pública y por otros entes rectores de sistemas administrativos para adecuarlas a las necesidades de las entidades públicas.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la siguiente sección, se discutirá y analizará a profundidad las limitantes descritas, en función a las tres categorías elaboradas para este caso de estudio, las mismas que fueron desarrolladas de acuerdo a la literatura sobre fallas en la implementación de políticas y reformas: a) factores asociados al equipo encargado de diseñar y liderar la reforma (Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano), b) factores vinculados a las entidades implementadoras del primer tramo y c) factores vinculados a condiciones externas.

3. Análisis de los factores claves que dificultaron el proceso de implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público

De acuerdo a la OECD (2013), una reforma es un proceso de cambio, a partir del cual la administración pública implementa distintas acciones e iniciativas para mejorar las intervenciones del Estado y generar valor público en beneficio de la sociedad.

Ugarte y otros (2021) señalan, además, que las reformas tienen como objetivo la mejora de la eficiencia, incremento de efectividad, eficacia en el cumplimiento de los objetivos del gobierno, el incremento de la capacidad de respuesta para satisfacer las necesidades o valoraciones de los ciudadanos, a través de mejora en la provisión de bienes, servicios y regulaciones de las entidades públicas (p. 4).

En ese marco, la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros, como ente rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, reconoce que una de las principales acciones para continuar con el proceso de modernización de la gestión del Estado Peruano es la apuesta por la mejora de la provisión de bienes y servicios a las personas, lo cual implica que las entidades públicas gestionen sobre la base del conocimiento y evidencia de sus necesidades.

Con la aprobación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicio en el Sector Público, aprobada mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2019-PCM-SGP y actualizada mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2021-PCM-SGP, se inicia una reforma ambiciosa en materia de calidad de servicios en el país, teniendo a las personas como centro del enfoque⁸.

Como toda experiencia, hubo aspectos positivos durante esta implementación, los cuales fueron destacados por los equipos implementadores de las entidades. Entre ellos, se encuentra la apuesta por un modelo de gestión cuyo componente principal es el conocimiento de las necesidades de las personas, lo cual rompe con la visión de políticas e intervenciones desde el “escritorio”. Al respecto, durante las asistencias técnicas que realicé a las entidades que me fueron asignadas, se reconoció la utilidad

⁸ De acuerdo al estudio “El Fin del Trámite Eterno”, desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2018), en el Perú es poco común que las entidades públicas diseñen sus servicios a partir del conocimiento de la experiencia de las personas.

de la herramienta para orientar la mejora de la provisión de bienes y servicios en sus entidades.

A lo anterior, destacaron el acompañamiento personalizado recibido por parte del equipo de la Subsecretaría de Calidad y Atención para brindar la transferencia metodológica en el uso de la norma técnica y en la aplicación del modelo de gestión para la calidad de servicio en el periodo del primer tramo (junio 2019 – diciembre 2021).

No obstante, también se presentaron limitaciones en el proceso de implementación que impactaron en los resultados esperados para el primer tramo de aplicación de la norma técnica. Como consecuencia de ello, en diciembre del 2021, la SGP decide suspender, mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 015-2021-PCM/SGP y su modificatoria, la aplicación de la citada herramienta para revisar su utilidad y elaborar una actualización que se adecúe a las necesidades de las entidades públicas en la materia.

Es importante precisar que este contexto no es exclusivo al caso de estudio analizado, como refiere Dargent (2021), realizar reformas en el Perú y generar cambios profundos en la administración pública es complejo (p.56). Los implementadores nos enfrentamos a factores estructurales que se encuentran presentes en el país desde hace décadas, por lo que el reto para lograr los resultados planteados en el diseño de las iniciativas y fortalecer el Estado es aún mayor⁹. Incluso, si se ejecutasen acciones con resultados favorables, es probable que en el proceso se presenten otros desafíos que cuestionen la sostenibilidad de cualquier reforma.

A través de la literatura revisada, discutiré y analizaré los factores que dificultaron el proceso de implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicio en el Sector Público, con conocimiento de causa por haber formado parte del equipo encargado de diseñar e implementar la reforma. Para efectos de este análisis, se realizará teniendo en cuenta las siguientes categorías:

⁹ Ugarte y otros (2021) efectuaron un análisis de cuatro reformas administrativas realizadas en el país durante los últimos años, a través del cual identifican factores estructurales en el contexto peruano que, de forma sistemática, aparecen durante su aplicación.

Tabla 6
Categorías elaboradas para el análisis del caso de estudio

Factores asociados al equipo encargado de diseñar y liderar la reforma	Factores asociados a las entidades implementadoras	Factores asociados a condiciones externas
Ignorar factores culturales y burocráticos.	Capacidad de la burocracia.	Inestabilidad política.
Lanzamiento de políticas o reformas sin asegurar suficiente capacidad de implementación.	Alta rotación de funcionarios y miembros del equipo implementador.	Covid-19.
Precipitación y falta de aplicación sostenida.	Recursos para la implementación.	
Dependencia de expertos externos.		
Fracaso para construir una coalición suficiente para la reforma.		

Fuente: Elaboración propia.

¿Por qué estos factores? La teoría señala que existen diferentes elementos y razones centrales, por las cuales esta reforma presentó limitaciones para concretar los resultados previstos en las entidades públicas del primer tramo de ejecución. Sin duda hubo otras razones, pero los elementos seleccionados sustentan las dificultades identificadas en este caso de estudio.

En línea con lo anterior, existen algunos motivos que están en mayor control del equipo encargado de liderar la reforma; otros, se encuentran asociados a la actuación de los equipos implementadores de las entidades públicas; y un tercer grupo, relacionados con elementos externos que influyen en el desarrollo de la reforma. A continuación, discutiré cada uno de ellos, según las tres categorías propuestas.

3.1 Factores asociados al equipo encargado de diseñar y liderar la reforma

Desde la etapa de diseño de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público, el equipo encargado de llevar a cabo esta ambiciosa reforma, se encontró conformado por seis (06) profesionales cuyas funciones no solo estaban vinculadas a la supervisión y asistencia técnica a las entidades que formaban parte de este proceso, sino también, tenían entre sus responsabilidades, la conducción de otros proyectos que eran materia de las competencias de la entonces Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano.

En ese contexto, se identificaron limitaciones asociadas a este equipo, las cuales impactaron en los resultados esperados por la SGP, lo cual tenía como fin último, la generación de condiciones para mejorar las intervenciones del Estado y crear valor público en beneficio de las personas:

3.1.1 Ignorar factores culturales y burocráticos

Pollit (2013) y otros autores que forman parte de la literatura revisada para el caso de estudio, señalan que, en reformas de este tipo, se introducen “recetas” o “modelos” sin realizar un diagnóstico detallado que permitiese considerar los factores culturales y burocráticos del Estado en el diseño de la misma (p. 5). De esta forma, enfatizan que el contexto y las características de la administración pública influyen en la implementación.

Para el diseño del modelo de gestión de esta reforma, se realizaron las siguientes actividades:

- Elaboración de un diagnóstico sobre los avances realizados a la fecha en materia de calidad de servicios en el país.
- Revisión de las principales tendencias en la aplicación de herramientas y modelos para la mejora en la provisión de bienes y servicios a nivel de la región.
- Ideación y desarrollo de los seis (06) componentes del modelo y conductores sobre la base de un enfoque que tiene como centro a las personas.
- Desarrollo de una estrategia de implementación progresiva de la reforma, según la tipología de entidades propuestas por el MEF.

Sin embargo, en todo el proceso, no se tomó en consideración las particularidades de estas últimas y el contexto en el que operan diariamente. De acuerdo a la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 015-2021-PCM/SGP y su modificatoria, se señala que dicho modelo no fue diseñado en función a una herramienta diferenciada que contemple el contexto, características y capacidades de las entidades agrupadas por tramos. Esta normativa identifica, además, la necesidad de que el instrumento se diseñe desde un enfoque territorial que permita orientar la mejora de la provisión de bienes y servicios, en función a las competencias asignadas en el marco de la descentralización.

En efecto, cuando se diseñó esta norma, se realizó a partir de las oportunidades de mejora identificadas a las acciones realizadas por la Presidencia del Consejo de Ministros anteriormente en la materia, como es el caso del “Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía en la Administración Pública”. A diferencia de dicho instrumento, la nueva norma técnica representaba un cambio en el enfoque, ya que se prioriza la creación de valor público teniendo como centro a la persona; sin embargo, como bien señala Dargent (2021), equiparar reformas con la aprobación de nuevas leyes es una mirada muy formal pues el cambio se asocia con la adopción de “buenas” instituciones (p.37).

Al respecto, desde la subsecretaría apostamos que este cambio normativo, sumado a la estrategia de implementación, tendría un efecto positivo en comparación a su predecesora. Lo que no se tuvo en consideración en el diseño es el contexto y características propias de las entidades para adecuarse al enfoque propuesto en el nuevo instrumento.

La limitación descrita también pudo evidenciarse en la falta de especificación de la aplicación de la norma, según el tipo de entidad y las funciones que cumplan por ley de creación. Durante las asistencias técnicas realizadas, se identificó que un grupo de organismos públicos, principalmente entidades reguladoras y fiscalizadoras, no tenía claro cómo los servicios que prestaban tenían una relación directa con la provisión a los ciudadanos. Un ejemplo de ello es el Informe N° 00184-2019-OEFA/OPP, emitido por el OEFA, a través del cual se efectúa una consulta respecto al alcance y aplicación de la citada norma en esta entidad. Siendo la encargada de brindarle asistencia técnica, elaboré la respuesta, a través de Oficio N° 000191-2019-PCM-SSCAC, en el que se indica que si bien dicha entidad no presenta procedimientos que generen derechos a las personas o que inicien procedimiento de parte, las funciones y competencias de la misma sí se encuentran asociadas al ámbito de los servicios, en lo que refiere a supervisión de obligaciones ambientales en agentes económicos (p.2-3); por tanto, correspondía la aplicación de la norma, a partir de la mejora del servicio priorizado por el OEFA.

3.1.2 Lanzamiento de políticas o reformas sin asegurar suficiente capacidad de implementación

Un punto clave en el éxito o fracaso de reformas de este tipo se encuentra asociado a la actuación del equipo responsable de conducir el proceso. Como indica

la teoría, las posibilidades de fracaso pueden incrementarse si es que no se cuenta con experiencia en la materia, así como con capacidades y el liderazgo necesario para cumplir los objetivos de la reforma.

En este caso de estudio, el equipo encargado de diseñar y conducir la reforma estaba conformado por seis (06) profesionales. Dada la limitada capacidad operativa para liderar este proceso, y teniendo en cuenta los otros proyectos, se tuvo previsto la contratación de personal adicional, a través de una firma consultora que reforzara las funciones para asegurar la asistencia técnica permanente a las sesenta (60) entidades del primer tramo.

Sin embargo, dicha contratación tuvo un impacto desfavorable en los objetivos propuestos por la Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano debido a que la firma en mención tuvo demoras en la ejecución de las actividades previstas en los términos de referencia del servicio. Al respecto, los consultores solicitaban apoyo constante del equipo de la subsecretaría para comprender el modelo de gestión para la calidad de servicio. En ese sentido, las actividades que debían ser ejecutadas por el contratista fueron asumidas por el equipo líder para asegurar la calidad de la asistencia técnica.

Como consecuencia de esta deficiencia, cada uno de los seis (06) profesionales miembros del equipo tuvo que encargarse de la asistencia, revisión de informes de cierres de etapas y supervisión de avances en la implementación de la norma técnica en diez (10) entidades públicas para cubrir el total de entidades (60).

Luego de dos (02) años de aplicación de la reforma y mediante Informe N° 000027-2021-PCM-SSCS, el equipo en mención informa a la Secretaría de Gestión Pública que la estrategia desarrollada es insostenible en el tiempo (p.7), ya que, de acuerdo a la aprobación de la reforma, se esperaba que al año siguiente se incorporen ciento ochenta y seis (186) entidades para iniciar la aplicación de la citada norma, superando, así, las capacidades operativas del equipo líder de dicho proceso.

3.1.3 Precipitación y falta de aplicación sostenida

Conforme precisa la literatura revisada, la falta de incentivos para aplicar las reformas, así como la demora en la evaluación y presentación de resultados influyen desfavorablemente en el apoyo y sostenibilidad del proceso, principalmente en

contextos como el nuestro, con inestabilidad política constante y alta rotación de funcionarios de alta dirección y mandos medios.

De acuerdo a la ruta de implementación por etapas de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Públicos, se tenía previsto que una entidad inicie el proceso de aplicación con la priorización del servicio, seguido de la planificación de las actividades de mejora, la ejecución de las mismas y el posterior seguimiento y control al proceso. Culminar dichas etapas suponía que los resultados tangibles de la mejora del servicio seleccionado se mostrarían al término de los dos años de implementar el tramo establecido.

A pesar de que los miembros de los equipos implementadores del primer tramo destacaron que un aspecto positivo de la reforma fue el uso de una metodología que les permitió identificar brechas existentes en la provisión de los servicios identificados, a partir de las necesidades de las personas, su aplicación representó inversión de tiempo y dedicación, lo cual se tradujo en una carga adicional a sus funciones que se sumaba a los pedidos solicitados por otros entes rectores de sistemas administrativos.

McLaughlin (1987) tenía razón al señalar que, si no se toma en cuenta las motivaciones y creencias del implementador, difícilmente se obtendrán los resultados propuestos en el diseño de la misma (p.174). En este caso de estudio, la percepción de que no existiesen incentivos suficientes o ganancias para aplicar la norma en las entidades seleccionadas generó dificultades, tanto para asegurar el compromiso en la implementación de las actividades programadas en sus cronogramas, como en el logro de las metas esperadas por la subsecretaría.

Como refiere el Informe N° 000050-2021-PCM-SSCS, para la implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público, se contempló la creación de reconocimientos no monetarios, tanto para promover los beneficios de su aplicación, como para difundir buenas prácticas de las mejoras implementadas en los servicios priorizados (p.6).

Sin embargo, ello no fue posible debido al contexto en el que se aplicó la reforma. Al respecto, para el año 2020, se había previsto la coordinación interinstitucional con entidades con experiencia en la aplicación de programas de incentivos en el país, como es el caso del MEF. La propuesta contemplaba sumar esfuerzos con la Dirección de Calidad del Gasto Público, a través de la medición del

desempeño y compromiso de las entidades comprendidas en los tramos de implementación de la norma. Sin embargo, con la Emergencia Sanitaria producto de la COVID-19, dicha propuesta no pudo materializarse debido al cambio de prioridades que se produjo en la administración pública, cuyo énfasis, evidentemente, estuvo en la atención y gestión de la misma.

No solo no pudo concretarse la aplicación de un esquema de incentivos, tampoco se desarrolló un sistema de medición del impacto de las mejoras implementadas en función a los servicios públicos priorizados. Si bien la Secretaría de Gestión Pública tiene entre sus atribuciones la emisión de protocolos, metodologías, procedimientos, directivas u otros estándares de obligatorio cumplimiento, estas no son un fin en sí mismo, sino un medio para generar las condiciones que promuevan la mejora de la actuación de las entidades públicas en la provisión de bienes y servicios.

Como se mencionó anteriormente, además de implementar los seis componentes del modelo de gestión, las entidades debían seguir una ruta establecida para su aplicación, la cual se encuentra compuesta de cuatro etapas (condiciones previas, planificar, ejecutar y seguimiento y control). Teniendo en cuenta ello, el foco de la intervención, a partir de la estrategia de implementación de la norma, se encontró orientado en el cumplimiento obligatorio de estas formalidades y no tanto en los resultados tangibles de la mejora del desempeño de las entidades en la prestación de los servicios priorizados.

Ante la ausencia de un sistema de medición de desempeño, a través de indicadores que permitiesen evaluar los resultados obtenidos luego de aplicar la norma técnica, el equipo líder de la reforma desarrolló un esquema de supervisión de avances, mediante la revisión de informes de cierre de etapas de implementación. Esto, como era de esperarse, tenía limitaciones debido a que solo se corroboraba la veracidad de la información mas no el impacto de las mejoras implementadas en dichos servicios.

Así, para fines de junio del año 2021, fecha inicial de corte del primer tramo de implementación, solo ocho (08) de las sesenta (60) entidades habían culminado el proceso de aplicación de la norma. Estos resultados alertaron al equipo líder de la reforma porque cuestionaba la efectividad de la misma y el cumplimiento de los objetivos contemplados en su diseño.

Al respecto, se emitió una prórroga para aquellas entidades que todavía se encontraban en proceso de implementación, a diciembre del mismo año, dieciséis (16) de ellas cerraron las cuatro etapas de aplicación. En total, veinticuatro (24) de las sesenta (60) entidades del primer tramo culminaron dicho proceso, las mismas que se detallan en el ANEXO 1 del presente informe.

3.1.4 Dependencia de expertos externos

De acuerdo a la teoría en la materia, la participación de consultores o visitantes externos puede impactar negativamente en los resultados de las reformas, ya que existe una tendencia a ignorar ciertos conocimientos de la administración pública y factores contextuales de un proceso que no necesariamente manejan.

En este caso, dada la capacidad operativa del citado equipo líder de la subsecretaría y teniendo como referencia la experiencia de otras reformas en la contratación de acompañantes externos para brindar asistencia técnica durante el proceso de implementación de las mismas, se elaboró una propuesta para la contratación de firmas consultoras, en el marco del acompañamiento a los equipos de las entidades, de según el tipo de complejidad de la gestión de las mismas¹⁰.

Para el caso de las entidades de baja complejidad, se suscribió el contrato N° 019-2019-PCM/OGA, a través del cual se formaliza el servicio de asistencia técnica para cuarenta y cuatro entidades que formaron parte del primer tramo de implementación de la norma técnica. En cuanto al acompañamiento para las entidades de alta complejidad, se debe precisar que el concurso público quedó desierto, por lo cual el equipo líder encargado de la reforma asumió la asistencia técnica y supervisión de estas últimas.

Desde el inicio de la ejecución del contrato, se generaron inconvenientes que afectaron los objetivos planteados por la Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano. Es importante mencionar que la firma en mención no cumplió con la entrega de los productos dentro de los plazos previstos, los cuales fueron establecidos en los términos de referencia de la contratación.

¹⁰ Al respecto, se realizó un análisis de gabinete en el que se organizó a las entidades según la alta o baja complejidad para gestionar el proceso de implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público.

Esta situación originó un alto nivel de incumplimiento en las metas a reportar en los Planes Operativos Institucionales de la entidad de los años 2019 y 2020, en la ejecución del presupuesto destinado para dicho servicio y en la participación de la PCM como responsable de la supervisión de la implementación de la norma técnica, según el cronograma establecido.

Por otra parte, y como se mencionó anteriormente, la firma consultora no logró comprender el enfoque centrado en las personas que sustentó el modelo de gestión propuesto en la norma técnica. A pesar del acompañamiento efectuado por el equipo responsable de la reforma para absolver las dudas presentadas, se identificó que los consultores tenían dificultades para brindar asistencia técnica a las entidades de baja complejidad. Esto, en la práctica, debilitó la imagen y el liderazgo de la subsecretaría frente a las mismas y generó que esta actividad sea asumida por el equipo líder para asegurar la continuidad de la implementación.

Teniendo en cuenta los daños y perjuicios ocasionados en las obligaciones contractuales relacionadas al Contrato N° 019-2019-PCM/OGA, en setiembre del 2020, mediante Oficio N° D000754-2020-PCM-OGA, la Oficina de Asuntos Administrativos de la Presidencia del Consejo de Ministros notifica al contratista la decisión de resolver totalmente el citado contrato.

3.1.5 Fracaso para construir una coalición suficiente para la reforma

Esta reforma se implementó sin una coalición que promueva su sostenibilidad. Como señala Pollit (2013), en países con inestabilidad política o con gobiernos que cambian rápidamente, como el nuestro, no solo se requiere de un equipo técnico especializado; por el contrario, es necesario una esfera de acción política para asegurar la continuidad de la transformación (p.5).

Al iniciar la reforma, se realizaron coordinaciones con la Contraloría General de la República, a fin de articular la reforma con la implementación del sistema de control interno para supervisar el cumplimiento de la aplicación de la norma técnica en las entidades comprendidas en los tramos propuestos. Sin embargo, dicho esfuerzo quedó inconcluso debido al contexto político en el que se encontraba el país.

Durante los dos años y medio de implementación, once (11) ministros asumieron el cargo de Presidente del Consejo de Ministros. En este contexto de alta rotación, siete (07) de ellos lideraron la cartera durante el periodo de Emergencia

Sanitaria por la COVID-19, cuyo correlato trajo cambios drásticos en las prioridades de gestión, tanto en la PCM, como en los sectores y la administración pública en general.

Como en el caso de otras reformas emprendidas en el país, fue complejo encontrar un apoyo pleno para asegurar su maduración y articular la estrategia de implementación con otros actores, cuyos roles contribuirían a la consecución de resultados tangibles para la mejora de la provisión de bienes y servicios en las entidades priorizadas, según los cuatro tramos de implementación.

Como podemos observar, la implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público presentó limitaciones asociadas al equipo encargado de diseñar y liderar esta reforma, las mismas que impactaron en los objetivos propuestos durante su diseño. No obstante, por el lado de las entidades implementadoras también se identificaron dificultades, las cuales se detallarán a continuación.

3.2 Factores asociados a las entidades implementadoras

Cuando la Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano concibió el despliegue y puesta en marcha de la implementación de la norma técnica en mención, se tuvo previsto que para el 2024, quinientos noventa y uno (591) entidades realizarían mejoras en la provisión de servicios priorizados en beneficio de la sociedad.

Pese a las proyecciones realizadas, el primer tramo de aplicación de la reforma evidenció limitaciones de parte de las entidades públicas para implementar una metodología con un enfoque centrado en las personas. Entre estos factores, destacan los siguientes:

3.2.1 Capacidad de la burocracia

La literatura revisada en materia de implementación de políticas y reformas señala que un elemento clave que no es considerado en el diseño de estas, es la capacidad de la burocracia. Como mencionan McLaughlin (1987) y Elmore (1993), el éxito de este tipo de intervenciones no solo depende de las intenciones y declaraciones de quienes están a cargo de su elaboración; también influye el comportamiento y la capacidad de aquellos que van a implementarlas.

En nuestro país, este es un factor estructural que cuestiona la sostenibilidad de cualquier intento de reforma, no solo en el cumplimiento de los objetivos, sino también en términos de eficacia y eficiencia. Desde la subsecretaría, fuimos conscientes de

ello y que la metodología detrás de la reforma representaba un cambio en la forma en la cual se gestionan los bienes y servicios públicos en el país, ya que parte de un enfoque que trasciende la mirada “funcional” de las entidades y enfatiza la necesidad de conocer las necesidades de las personas para tomar decisiones que satisfagan las mismas.

Para acompañar y crear las condiciones que facilitaran este proceso, se desarrollaron las asistencias técnicas permanentes, las mismas que fueron establecidas en la Resolución de Secretaría de Gestión Pública 006-2019-PCM/SGP y actualizada mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2021-PCM-SGP.

Pese a dicho acompañamiento, se observó una débil capacidad en la mayoría de equipos responsables de implementar la norma, sobre todo para identificar los servicios principales que brindan a las personas, así como los procesos misionales asociados a los mismos. Como refiere el Informe N° Informe N° 000050-2021-PCM-SSCS, a partir de las asistencias técnicas se evidenció, además, la falta de experiencia en el uso de herramientas cualitativas y cuantitativas para levantar información sobre las necesidades de los usuarios y proponer mejoras basadas en evidencia (p.6).

Dado que existían plazos para implementar cada una de las etapas de la reforma, esta limitación afectó el cumplimiento de las fechas establecidas por la Secretaría de Gestión Pública y promovió que las entidades soliciten, en reiteradas oportunidades, ampliaciones y reprogramaciones para concluir con las actividades descritas en el proceso¹¹.

3.2.2 Alta rotación de funcionarios y miembros del equipo implementador

Ugarte y otros (2021) señalan que una característica que impacta desfavorablemente en la sostenibilidad de las reformas administrativas en nuestro país es la alta rotación de personal de las entidades públicas. Dicho proceso no solo responde a la corta permanencia de puestos, también se encuentra vinculado a la inestabilidad política (p.17).

¹¹ La ruta de implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios se encontraba compuesta de cuatro etapas: condiciones previas, planificar, ejecutar y seguimiento y control.

Ante este entorno de incertidumbre, las reformas no tienen el tiempo suficiente de maduración y como consecuencia de ello, cada cambio que ocurre se traduce al cierre de una ventana de oportunidad para asegurar la continuidad de la implementación.

En este caso de estudio, la alta rotación, tanto de las altas direcciones, como de los miembros de los equipos implementadores en la mayoría de entidades generó retrocesos y demoras para cumplir con los plazos previstos en la estrategia de implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público.

Coincidiendo con la teoría, esta limitante representaba una curva de aprendizaje, ya que, por un lado, las nuevas autoridades debían comprender el objetivo de la norma para comprometerse a continuar con la ejecución de mejoras a los servicios priorizados por sus entidades y el por el otro, la subsecretaría tenía que capacitar constantemente al nuevo personal. En la práctica, esto trajo consigo la presentación de solicitudes de ampliación de plazos y reprogramación de actividades a la Secretaría de Gestión Pública.

Evidentemente este contexto no fue solo responsabilidad de las entidades implementadoras, ya que se desarrolló en medio de la inestabilidad política del país, el cual fue un factor externo que también propició los constantes cambios al interior de las mismas.

3.2.3 Recursos para la implementación

Como observamos a través de esta experiencia, el éxito o fracaso de una reforma depende de cómo se adaptan a esta aquellos que la implementan. La literatura revisada señala que el proceso que transita cada entidad pública para implementar una reforma requiere claridad sobre los recursos que necesitan para su aplicación.

Ugarte y otros (2021) analizan el fracaso de cuatro reformas administrativas en el país y coinciden en señalar que las entidades involucradas no detectaron a tiempo ni organizaron sus recursos para nivelarse institucionalmente a los prerrequisitos que demandaban la reforma (p.16).

En países como el nuestro, es común que existan dificultades para identificar si los implementadores cuentan con condiciones institucionales antes de iniciar dicho

proceso. Refieren, además, que se vislumbra la falta de fases de preparación que permitan organizar los recursos de la organización.

En el caso de la implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público esta limitación no fue la excepción. Desde el inicio de la aplicación del primer tramo, la mayor parte de las entidades comprendidas en este grupo no contaba con los recursos necesarios para la ejecución de mejoras sustanciales a los servicios priorizados en la etapa de condiciones previas.

A pesar de la programación realizada en sus cronogramas de actividades, lo que se evidenció fue postergaciones y cancelaciones de las mismas señalando como una de las razones principales la falta de recursos de la entidad. Este contexto afectó no solo el nivel de cumplimiento de los cronogramas propuestos (etapa ejecutar), también, la mejora integral de dichos servicios en beneficio de las personas.

La revisión y análisis de estos factores descritos evidencian que hubo limitaciones presentadas asociadas a los equipos implementadores de las entidades que formaron parte del primer tramo de aplicación de la citada norma técnica. Dichos factores impactaron en el avance de las mejoras, así como en los resultados de la reforma.

En el siguiente apartado, discutiremos los elementos externos a la implementación que afectaron este proceso y que coadyuvaron a la suspensión de la misma en diciembre de 2021, mediante la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 015-2021-PCM/SGP y su modificatoria.

3.3 Factores asociados a condiciones externas

Como toda reforma, esta no estuvo exenta a la influencia de condiciones externas, las cuales favorecen o desfavorecen el logro de los resultados, según el impacto generado. Entre estos factores identificados para el caso de estudio, destacan los siguientes:

3.3.1 Inestabilidad política

Implementar reformas y generar cambios profundos en la administración pública es complejo. En las últimas décadas, los académicos en la materia centraron su análisis en las experiencias de países de ingreso medio, grupo al que pertenece nuestro país, y destacaron que el éxito de estas intervenciones se cuestiona aún más en contextos de Estados débiles, inestabilidad política y fragilidad institucional.

Como menciona Dargent (2021), nuestro Estado es incluso más débil en comparación a la región, con una debilidad histórica, inestabilidad política y con serios

problemas de corrupción que datan desde inicios de la república (p.47). El reto, entonces, es mayor. Reformar implica no solo promover mejoras sustanciales, pasa también por fortalecer y modernizar el Estado.

En este caso analizado, no logramos ni uno ni lo otro. El proceso de diseño de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios inició en la segunda mitad del año 2017 y coincidió con la negación de confianza al gabinete del entonces Presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala.

Por su parte, Ugarte y otros (2021) sostienen que nuestro contexto político durante los últimos años estuvo caracterizado por una permanente inestabilidad e impredecibilidad, propiciando cambios en los gabinetes (p.19). Hasta diciembre del 2021, fecha en que se suspende la aplicación de la citada norma, once (11) ministros lideraron la cartera de PCM y cinco (05) presidentes de la República se sucedieron en un periodo de cinco (05) años.

En línea con estos autores, la incertidumbre política, como correlato del enfrentamiento entre el Congreso y el Ejecutivo, paralizó la toma de decisiones, limitando la posibilidad de implementar reformas en el país. En efecto, las mociones de confianza, como mecanismo de control político, fueron utilizadas de forma sin precedentes durante el último periodo (p.19).

Este contexto de constante cambios de gestión y rotación de altas direcciones y mandos medios, evidentemente, influyó en los objetivos y resultados esperados en la aplicación de la norma técnica revisada, ya que, como mencionamos líneas arriba, generó retrocesos y demoras para cumplir con los plazos previstos en la estrategia de implementación de la reforma. Lo que se observó, en la práctica, fue la presentación de solicitudes de ampliación, reprogramación y cancelación de actividades para la mejora de los servicios priorizados.

3.3.2 Covid-19

El 15 de marzo de 2020, mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, se declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19. En ese marco, se establece, además, que las entidades públicas competentes deberán dictar normas e implementar medidas que sean necesarias para cumplir y garantizar lo dispuesto en dicha norma.

Este contexto desconocido al que el Estado Peruano se estaba enfrentando, generó impactos en los objetivos de la reforma. Desde el lado del equipo líder de la reforma, se tuvo que modificar las actividades de supervisión de avance del proceso.

Al respecto, en el diseño de la estrategia de implementación de la norma técnica, se planificó realizar supervisiones inopinadas a las entidades a partir del año 2020, a efectos de verificar los resultados producto de la implementación de la norma; sin embargo, como consecuencia de la citada Emergencia Sanitaria, dicha supervisión se centró únicamente en informes de avances semestrales elaborados por las entidades, lo que dificultó la verificación de los avances obtenidos y la posibilidad de medir el impacto de las mejoras a los servicios priorizados.

De parte de las entidades implementadoras, observamos un cambio y reorganización de las prioridades de gestión y recursos que fueron destinados para la atención de la misma. Esta situación impactó en los avances de las etapas del proceso, principalmente, en la solicitud de ampliaciones de plazo y la cancelación de actividades propuestas para las mejoras.

Teniendo en cuenta las consecuencias generadas por la Emergencia Sanitaria por la COVID-19 en la administración pública en general y comprendiendo la coyuntura en la que se encontraban las entidades que formaron parte del primer tramo de aplicación, la Secretaría de Gestión Pública prorroga los plazos de implementación mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N°004-2021-PCM/SGP:

Tabla 7
Prórroga de los plazos de implementación

Ítem	Tramo II	Tramo III	Tramo IV
Taller/es de Sensibilización y Capacitación	Abril – Mayo 2021	Abril – Mayo 2022	Abril – Mayo 2023
Inicio de plazo de implementación de la Norma Técnica	Junio 2021	Junio 2022	Junio 2023
Etapas I	30 días calendario desde el inicio de la implementación		
Etapas II	45 días calendario desde la conformidad de la etapa I		
Etapas III y IV	Hasta mayo 2022	Hasta mayo 2023	Hasta mayo 2024

Fuente: Adaptado de Resolución de Secretaría de Gestión Pública N°004-2021-PCM/SGP, Secretaría de Gestión Pública, 2021, p.3.

De esta forma, se ampliaron cada uno de los tramos para brindar facilidades a las entidades, especialmente las que estaban transitando el primer tramo de la

reforma, a fin de que culminen con la implementación de las etapas y la ejecución de las mejoras a los servicios seleccionados.

Es importante destacar que, a pesar del crecimiento económico de las últimas décadas, la Emergencia Sanitaria por la COVID-19 mostró, no solo la fragilidad de nuestras instituciones públicas para gestionar una crisis de tal envergadura, sino también, la brecha aún existente en términos de recursos en la provisión de bienes y servicios en el país.

Como hemos podido observar, este estudio no ha pretendido analizar una implementación perfecta, más aún, teniendo en cuenta las debilidades y retos a los que constantemente se enfrenta el Estado Peruano.

Al formar parte del equipo responsable de diseñar e implementar esta iniciativa, he documentado este proceso, el cual me ha permitido reflexionar, a partir de la literatura revisada, los factores que dificultaron su maduración y que afectaron el cumplimiento de los resultados previstos, en una intervención que buscaba transformar la forma en que se brindan los bienes y servicios en la administración pública.

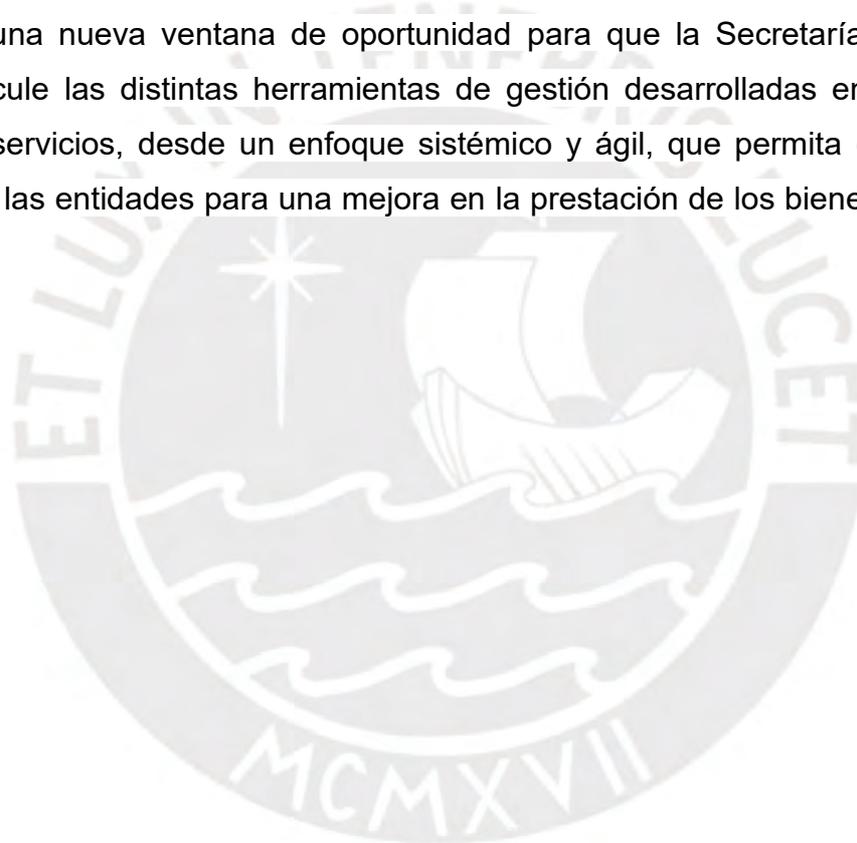
Coincido con Dargent (2021) al señalar que, reformar con éxito es complejo, solo unos pocos países de ingreso medio han logrado revertir ese contexto para generar reformas sustantivas. Esto, refiere, ha sido posible cuando se han presentado poderosas urgencias que obligaron a que los actores alineen una reforma al bienestar de la población (p.55).

El presente caso de estudio es un ejemplo más de esta complejidad. En esta sección, se ha explicado cada uno de dichos factores, en función a las tres categorías elaboradas para el análisis, las mismas que fueron desarrolladas de acuerdo a la literatura asociada a fallas en la implementación de políticas y reformas: a) factores asociados al equipo encargado de diseñar y liderar la reforma (Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano), b) factores vinculados a las entidades implementadoras del primer tramo y c) factores vinculados a condiciones externas.

Un punto a tener en cuenta es que estos elementos no son aislados entre sí, ya que las condiciones en las que se desarrolló esta reforma permiten evidenciar que estas se encuentran interrelacionadas. En nuestro país, el impacto de factores externos en las acciones del equipo líder del proceso y de las entidades implementadoras muestran que no solo se enfrentan a sus propias limitaciones, también están expuestos a contextos que trascienden su ámbito de control.

En línea con lo anterior, el documento de política, elaborado por la SGP, Gestión de la Calidad y Agenda en el Perú: avances y agenda futura (2021) reconoce que aún es un reto que la gestión de la calidad de servicios sea percibida como un elemento clave para el funcionamiento del Estado y no solo como un “requisito” más que se pide a los servidores públicos (p.12). Por tanto, se requiere reforzar la estrategia que demuestre que la prestación de bienes y servicios de calidad permite generar valor público en beneficio de las personas.

Con la suspensión de la implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios, mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 015-2021-PCM/SGP, y su modificatoria, por doscientos veinte días hábiles (220), se ha abierto una nueva ventana de oportunidad para que la Secretaría de Gestión Pública articule las distintas herramientas de gestión desarrolladas en materia de calidad de servicios, desde un enfoque sistémico y ágil, que permita optimizar los recursos de las entidades para una mejora en la prestación de los bienes y servicios públicos.



4. Conclusiones

La literatura sobre fallas en la implementación de políticas y reformas le ha dedicado especial énfasis a los factores que inciden en el éxito o fracaso del cumplimiento de los resultados en dicho proceso. Al respecto, se señala que no solo basta con tener un buen diseño, también influye el contexto, los recursos de la organización, así como la capacidad y motivaciones de los implementadores, entre otros.

En países de ingreso medio, como el nuestro, la sostenibilidad y el éxito de una intervención similar se complejiza todavía más debido a la fragilidad de los Estados debido a un contexto de inestabilidad política permanente, un marco institucional débil y ausencia de coaliciones para apoyar su maduración en el tiempo.

En relación a ello, el estudio de caso de la implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la calidad de Servicios en el Sector Público, aprobada con Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2019-PCM-SGP y actualizada mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 004-2021-PCM-SGP, permite problematizar y analizar los factores que dificultaron el proceso de aplicación de una reforma en materia de calidad de servicios en el Perú, cuyo enfoque central es la creación de valor público, a través de la satisfacción de las necesidades de las personas.

A inicios de junio del año 2019, la Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) inicia la implementación progresiva de la mencionada herramienta en sesenta (60) entidades públicas, entre ministerios y organismos públicos del Poder Ejecutivo, con el objetivo de realizar mejoras en los bienes y servicios priorizados mediante un modelo de gestión que orienta el proceso, de acuerdo a seis componentes secuenciales.

Durante dicho proceso se evidenciaron limitaciones que impactaron desfavorablemente en los resultados esperados por la Secretaría de Gestión Pública, a través de la Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano. Producto de ello, en diciembre de 2021 se suspende, mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 015-2021-PCM/SGP y su modificatoria, la aplicación de la norma técnica para revisar su utilidad y actualizar la propuesta bajo una mirada sistémica y de gestión por resultados.

En ese marco, y a través de la literatura revisada, observamos que, en el caso descrito, existen factores limitantes que se encuentran en el ámbito del equipo encargado de diseñar y liderar la reforma; otros, se asocian al desempeño de los equipos implementadores de las entidades; y un tercer grupo de factores, se vincula con elementos externos que impactan en el desarrollo de la reforma.

Por una parte, encontramos que la mayoría de los factores asociados con el equipo líder muestran dificultades que parten del diseño de la norma técnica y de la estrategia de implementación de la misma, ya que el enfoque del instrumento no consideró el contexto, particularidades y capacidades de las entidades públicas. A ello, se agrega la falta de un esquema de incentivos para la aplicación del modelo y de un sistema de medición que permita evaluar el impacto de las mejoras ejecutadas en los servicios priorizados por las entidades públicas.

Desde el lado de las entidades, se identifica una débil capacidad en los equipos responsables de implementar la norma, sobre todo en la identificación de los principales servicios que brindan, así como en la poca experiencia en el uso de herramientas para levantar información que les permita conocer las necesidades de las personas que acceden a dichos servicios. Esto se suma a la falta de organización y preparación de los recursos de la entidad para garantizar la ejecución de mejoras a los servicios priorizados para este proceso.

Por otra parte, la inestabilidad política permanente y la Emergencia Sanitaria por la COVID-19 fueron factores externos que influyeron en el desarrollo de la reforma y en los resultados esperados por la Secretaría de Gestión Pública. Evidentemente fueron elementos que estuvieron presentes durante el primer tramo de aplicación, pero escapan del ámbito de control de los actores involucrados y de la experiencia misma.

Un punto importante que deriva de este análisis es que los factores identificados no son exclusivos a la experiencia descrita debido a que la mayor parte son características estructurales que también han influido en los resultados de reformas similares a la estudiada. Como refieren los autores revisados, reformar en nuestro país es muy complejo porque nos enfrentamos a retos que cuestionan todo intento de fortalecer y modernizar el Estado.

La fragilidad de nuestra administración pública se vio expuesta durante la pandemia, mostrando no solo la débil capacidad para gestionar una crisis sin

precedentes en el país, también, la brecha aún existente en términos de provisión de bienes y servicios públicos de calidad.

En ese sentido, el presente informe nos deja reflexiones y contribuye a repensar la forma en que se implementan políticas y reformas en el Perú, las cuales dialogan con la literatura revisada. A la luz de los hallazgos identificados pareciera que existen tendencias y lecciones generales en estos procesos de cambio que todo implementador debe considerar para tener mejores resultados en próximas intervenciones.

Primero, es fundamental tener en cuenta la importancia del contexto local en el que se va a aplicar la reforma dentro del diseño. En la experiencia analizada observamos que no se tomó en cuenta las particularidades, características y capacidades de las entidades participantes del proceso, lo cual terminó por jugar en contra de los resultados previstos y de la sostenibilidad del cambio propuesto.

Segundo, el cumplimiento de las normas y de las formalidades en el proceso de implementación es importante, pero ello no debe implicar que se pierda el foco en los resultados tangibles y la medición de los mismos. Es necesario evaluar el impacto de los avances de la reforma, a fin de identificar las mejoras requeridas para resolver el problema público que está detrás de su concepción.

Tercero, las normas por sí solas no promueven la adopción de “buenas” instituciones. Se necesita de incentivos suficientes para que la percepción de ganancia, por participar en la reforma, sea mayor a la “resistencia” al cambio e influya en las motivaciones de los servidores de las entidades públicas que se incorporan al proceso.

Visto en perspectiva, y como miembro del equipo encargado de diseñar e implementar la Norma Técnica para la Gestión de la calidad de Servicios en el Sector Público considero que pudo colocarse mayor énfasis en este último punto y buscar alternativas para implementar reconocimientos no monetarios que permitan, no solo difundir las buenas prácticas en la ejecución de las mejoras a los servicios priorizados, sino también posicionar la utilidad e importancia del instrumento para la creación de valor público.

Ante el panorama descrito y con la suspensión de la implementación de la citada norma, se abre una ventana de oportunidad para repensar qué buscamos lograr con la provisión de los bienes y servicios en el país y cómo ello tiene un correlato directo en la satisfacción de las necesidades de las personas. Sobre este último punto,

la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, recientemente aprobada, señala como situación deseada a futuro: “Al 2030 contaremos con bienes, servicios y regulaciones de calidad que logren resultados de política pública, basados en evidencia y que atiendan las necesidades de las personas de manera oportuna y eficiente” (Presidencia del Consejo de Ministros, 2022, pág. 6).

Queda claro, entonces, que las acciones que se emprendan, a partir de ahora, deberán tener en cuenta las lecciones aprendidas en esta reforma analizada, a fin de cerrar las brechas en términos de calidad, bajo un enfoque sistémico y orientado a resultados en beneficio de la sociedad.



5. Bibliografía

- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2012). Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDA)(Working paper 299). Revisado 4 de Julio de 2022, de https://www.cgdev.org/sites/default/files/1426292_file_Andrews_Pritchett_Woolcock_traps_FINAL_0.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo. (Junio de 2018). El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital. Revisado 10 de Octubre de 2022, de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-fin-del-tr%C3%A1mite-eterno-Ciudadanos-burocracia-y-gobierno-digital.pdf>
- Dargent, E. (2021). El Páramo Reformista: Un ensayo pesimista sobre la posibilidad de reformar el Perú. Fondo Editorial PUCP.
- Elmore, R. (1993). Diseño retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones políticas. En Aguilar, Luis, La implementación de las políticas (pág. 470). Librero-Editor.
- McLaughlin, M. (1987). Learning From Experience: Lessons From Policy Implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2), 171-178.
- OECD. (2013). España: De la reforma administrativa a la mejora continua (Estudios de la OECD sobre gobernanza pública [España]). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2019). Informe N° 00184-2019-OEFA/OPP.
- Pollit, C. (2013). What do we know about public management reform? Concepts, models and some approximate guidelines. Revisado 20 de Junio de 2022, de https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pollitt_paper_5.pdf
- Presidencia del Consejo de Ministros. (18 de Junio de 2013). Resolución Ministerial N° 156-2013-PCM. Revisado 20 de Junio de 2022, de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H676367>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (12 de Agosto de 2015). Resolución Ministerial N° 186-2015-PCM. Revisado 20 de Junio de 2022, de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/575666/Resoluci%C3%B3n%20Ministerial%20N%C2%B0%20186-2015-PCM.pdf?v=1646778096>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (15 de Marzo de 2020). Decreto Supremo N° 044-2020-PCM. Revisado 15 de Setiembre de 2022, de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/566448/DS044-PCM_1864948-2.pdf?v=1584330685
- Presidencia del Consejo de Ministros. (21 de Agosto de 2022). Decreto Supremo N° 103-2022-PCM. Revisado 28 de Octubre de 2022, de

<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-nacional-de-moderniz-decreto-supremo-n-103-2022-pcm-2097747-1>

Secretaría de Gestión Pública - PCM. (29 de Diciembre de 2016). Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 002-2016-PCM-SGP. Revisado 20 de Junio de 2022, de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/modifican-lineamientos-para-la-implementacion-progresiva-del-resolucion-no-002-2016-pcm-sgp-1470733-1/>

Secretaría de Gestión Pública - PCM. (27 de Febrero de 2019). Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 006-2019-PCM-SGP. Revisado 20 de Junio de 2022, de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/296186/RSGP_N__006-2019-PCM-SGP.pdf?v=1551460677

Secretaría de Gestión Pública - PCM. (2021). Gestión de la Calidad y Agenda en el Perú: avances y agenda futura. Revisado 26 de Septiembre de 2022, de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2012534/Gestio%CC%81n%20de%20Calidad.pdf.pdf>

Secretaría de Gestión Pública - PCM. (24 de Diciembre de 2021). Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 015-2021-PCM/SGP. Revisado 22 de Julio de 2022, de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2656649/RSGP%20N%C2%BA%20015-2021-PCM%20SGP.pdf.pdf?v=1640706415>

Secretaría de Gestión Pública - PCM. (23 de Abril de 2021). Resolución de Secretaría de Gestión Pública N°004-2021-PCM/SGP. Revisado 20 de Junio de 2022, de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1833689/R.S.G.P.%20N%C2%BA%20004-2021-PCM%20SGP%20NTC.PDF.PDF?v=1619204885>

Subsecretaría de Calidad de Servicios - SGP. (2021). Informe N° 000050-2021-PCM-SSCS.

Subsecretaría de Calidad de Servicios - SGP. (2021). Informe N° 000027-2021-PCM-SSCS.

Subsecretaría de Calidad y Atención al Ciudadano. (2019). Oficio N° 000191-2019-PCM-SSCAC.

Ugarte, M., Rivero, J., & Bautista, D. (2021). ¿Por qué las Reformas Administrativas no logran los resultados esperados? Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno, Primera edición, 42.

6. Anexos

Anexo 1: Entidades que culminaron el primer tramo de implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público

N°	Entidad	Servicio priorizado
1	Autoridad Portuaria Nacional (APN)	Recepción y despacho de naves
2	Centro de Formación en Turismo (CENFOTUR)	Programa de estudio de Administración Hotelera
3	Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC)	Calificación y/o autorización para el desarrollo de proyectos de investigación científica, desarrollo tecnológico y/o innovación tecnológica, así como para la autorización de centros de investigación, de desarrollo tecnológico y/o innovación tecnológica
4	Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA)	Imágenes satelitales
5	Instituto Nacional de Calidad (INACAL)	Acreditación
6	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)	Asesorías (servicios de orientación)
7	Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA)	Prueba de identificación genética (genotipado) en camélidos
8	Instituto Nacional de Salud (INS)	Asistencia técnica en infraestructura, equipamiento y gestión de la calidad a laboratorios nacionales para el diagnóstico molecular del virus SARS-COV-2y otras enfermedades”
9	Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN)	Certificados de capacitación de especialistas en tecnología nuclear
10	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI)	Evaluación de informe de Gestión Ambiental (IGA)
11	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Integración de Conceptos Remunerativos, Pensionarios y Otros en el Aplicativo de Recursos Humanos del Sector Público
12	Ministerio de Educación (MINEDU)	Expedición de copias certificadas de documentos que obran en custodia del ministerio de educación
13	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS)	Defensa Pública en materia de Alimentos
14	Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)	Conciliación Administrativa Laboral
15	Ministerio de la Producción (PRODUCE)	Capacitación y asistencia técnica a los agentes de la acuicultura para la gestión y desarrollo de la actividad
16	Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)	Emisión de licencias de conducir
17	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN)	Resolución de Apelación de Usuarios

N°	Entidad	Servicio priorizado
18	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL)	Resolución de expedientes de apelación de reclamos, y resoluciones de expedientes de quejas de usuarios, derivados de la función de solución de reclamos de usuarios en segunda instancia administrativa
19	Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION)	Promoción del portafolio de proyectos de Proinversión
20	Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA)	Reporte de inspección y verificación en la importación de plantas y productos vegetales
21	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR)	Conducción de la Zonificación Forestal
22	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE)	Acreditación a entidades educativas a cargo de la Dirección de Evaluación y Acreditación en Institutos y Escuelas de Educación Superior-DEA IEES.
23	Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP)	Certificado literal de partida registral
24	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)	Fiscalización a prestadores de servicios de saneamiento

Fuente: Adaptado de N° 000050-2021-PCM-SSCS, Secretaría de Gestión Pública, 2021 (p.13).

