



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**DETERMINANTES PARA COMPRENDER LA NO IMPLEMENTACIÓN DE CARTAS DE  
SERVICIOS EN LOS CENTROS EMERGENCIA MUJER**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN  
GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**MANUEL SMITH DE LOS SANTOS ARIAS**

**PROFESOR GUÍA:  
JUAN CARLOS CORTÁZAR VELARDE**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:  
ELIZABETH GUERRERO CAVIEDES  
MARÍA PÍA MARTÍN MUNCHMEYER**

**SANTIAGO DE CHILE  
2017**

**RESUMEN DE TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE**  
Magíster en Gestión y Políticas Públicas  
POR: Manuel Smith De los Santos Arias  
FECHA: 25/01/2017  
PROFESOR GUÍA: Juan Carlos Cortázar Velarde

**DETERMINANTES PARA COMPRENDER LA NO IMPLEMENTACIÓN DE  
CARTAS DE SERVICIOS EN LOS CENTROS EMERGENCIA MUJER**

El estudio de caso tiene por objetivo analizar los factores que determinaron la no implementación de Cartas de Servicios en una entidad pública. Para ello se tomó como caso los Centros Emergencia Mujer - CEM, servicios donde se brinda atención a personas que han sufrido violencia familiar y sexual, así como acciones de prevención en estos temas. La metodología que se utilizó se apoya en el documento: "Una Guía para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social". De aquí que se presenta un relato en base a evidencias respecto al surgimiento y elaboración del proyecto. Asimismo, analiza y sintetiza el valor instrumental de dicha práctica dando respuesta al objetivo.

El relato del caso narra una serie de eventos que describen y explican por qué el proyecto Cartas de Servicios no llega a implementarse. El relato incluye la incorporación del proyecto en las actividades del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, la planificación del proyecto, la identificación de los compromisos de calidad que incluirían las Cartas de Servicios. Asimismo las etapas más complejas, llegando finalmente a frustrarse con motivo de una serie de sucesos que fueron desarrollándose. Esta serie de eventos se muestran como evidencias que explican los posibles factores que impidieron la implementación de esta herramienta.

En base a estas evidencias se da respuesta a tres posibles factores que pudieron haber repercutido en la no implementación del proyecto, atendiendo así al valor instrumental del estudio. El proyecto no contó con apoyo del entorno autorizante, trató de progresar mediante el impulso de uno de los actores visibles; sin embargo su propuesta no enganchó con las corrientes de problemas o políticas, más idóneas para anclar en la agenda ministerial. De otro lado, la elección de los CEM como servicio donde se implementaría el proyecto, no consideró su complejidad, pues estaba dirigido a personas que habían sufrido violencia familiar y sexual. Finalmente, en el surgimiento y elaboración del proyecto no se incluyó la participación activa de los operadores, descuidándose el potencial de cambio de las rutinas que realizaban.

Resultado de este estudio, se consideran como aprendizajes el reconocer la importancia de las rutinas organizacionales de los operadores para propiciar mejoras en la prestación de los servicios públicos. Que instancias que deseen implementar esta herramienta tomen especial atención en el tipo de servicio donde se instituirá, el público objetivo al que esta dirigido, y la reacción de los operadores ante el cambio de sus rutinas. Asimismo, reconocer en las rutinas organizacionales la indivisibilidad de los aspectos ostensivos y performativos para que proyectos como Cartas de Srrvicios sean menos resistidos. Por último, que estos proyectos se efectivizan en la medida de reconocer tres dinámicas en la organización: la dinámica del valor, la dinámica de la creación de la estrategia y la dinámica del comportamiento humano.

## DEDICATORIA

*A mi querida madrina Zoila y  
estimado tío Jorge,  
los recordaré siempre.*

## **AGRADECIMIENTOS**

A las personas que accedieron a brindarme una entrevista permitiéndome construir el relato que se muestra, insumo principal para el análisis, conclusiones y aprendizajes a los que arriba este estudio.

Al profesor Juan Carlos Cortázar, por brindarme su atención, dedicación y apoyo en la construcción del estudio.

A Elizabeth Guerrero, por los aportes y observaciones realizadas al estudio.

## Tabla de contenido

1. Introducción .....	1
2. Marco de antecedentes .....	2
3. Objetivos.....	7
3.1. Objetivo General.....	7
3.2. Objetivos Específicos:.....	7
4. Diseño metodológico .....	7
4.1. Tipo de investigación .....	7
4.2. Técnicas de producción y recolección de datos.....	8
4.3. Fases del Estudio de Caso .....	8
5. Relato del caso .....	10
5.1. Incorporando la iniciativa de Cartas de Servicios en la agenda.....	10
5.2. Planificando la elaboración de la Carta de Servicios .....	14
5.3. Deliberando sobre los compromisos de calidad a incluir .....	17
5.4. Complicando la implementación de las Cartas de Servicios.....	22
5.5. Frustrando la implementación de las Cartas de Servicios .....	29
6. Análisis del estudio de caso.....	34
6.1. Situando el estudio de caso.....	34
6.2. Surgimiento del proyecto .....	36
6.3. Desarrollo del proyecto .....	44
7. Conclusiones .....	55
8. Aprendizajes .....	57
9. Bibliografía.....	59
10. Anexos.....	62

## Índice de Tablas

Tabla 1 Compromisos de calidad de los CEM _____	22
Tabla 2 Entorno coproductor de los Centros Emergencia Mujer _____	35

## Índice de ilustraciones

Ilustración 1 Estructura Orgánica del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social _____	6
Ilustración 2 Fases que guían el estudio de caso _____	9
Ilustración 3 Situando el caso _____	34
Ilustración 4 Toma de decisiones en la estructura jerárquica _____	52
Ilustración 5 Estructura Narrativa _____	62
Ilustración 6 Proceso de codificación de entrevistas _____	64

## **1. Introducción**

El estudio de caso tiene como propósito conocer aquellos factores que imposibilitan que algunos proyectos de innovación puedan implementarse. Se estudia como parte de estos proyectos las Cartas de Servicios, herramienta de la Nueva Gestión Pública, que establece mecanismos de participación con los usuarios y ciudadanos. A través de esta herramienta se logra constituir compromisos de calidad entre los operadores del servicio – usuarios, buscando en esta interacción una retroalimentación que propicie la mejora de la calidad de estos servicios. Dicha herramienta fue promovida desde una institución pública peruana, lugar desde donde surgió el proyecto, se elaboró por año y medio; para finalmente no llegar a implementarse. Siendo el propósito de este estudio conocer los factores que imposibilitaron su implementación.

El caso surge del interés por conocer cómo una práctica de gerencia pública promovió mecanismos de participación ciudadana, en un contexto donde no era común que instituciones públicas se interesaran por el tema. Esta preocupación toma un mayor sentido cuando desde la actual Política de Modernización de la Gestión Pública en el Perú, se viene promoviendo un Estado orientado al ciudadano, propiciando que entidades públicas cuenten con mecanismos y espacios de participación ciudadana. Estudiar el caso permite reconocer el desenlace de un conjunto de eventos que guiaron un proyecto con ese propósito; así como una perspectiva de análisis que permita dialogar sobre factores determinantes a tomar en cuenta para emprender proyectos similares.

La metodología propuesta para el estudio se apoya en el método narrativo, de utilidad para comprender cómo se desarrolla y opera la práctica gerencial existente en el surgimiento, elaboración y fracaso de proyectos como las Cartas de Servicios. Dicho método abarca un estudio de tipo descriptivo para conocer los eventos que sucedieron, quiénes lo impulsaron y cómo se desarrollaron; asimismo por qué ocurrieron los eventos, atendiendo a su carácter explicativo. La metodología plantea dos momentos fundamentales en el estudio: construye un relato en base a evidencias recogidas de entrevistas e información secundaria en la cual se puede describir la práctica gerencial seguida; y analiza y sintetiza el valor instrumental de dicha práctica.

En razón a esta metodología se estructura todo el presente estudio. Se presenta al inicio un marco de antecedentes que contextualiza el caso; seguido del objetivo y diseño metodológico que guía todo estudio. Continúan luego los dos principales productos del estudio: El relato y el análisis del caso. En el primero, se narra el episodio de la práctica gerencial desde el surgimiento del proyecto hasta su no implementación. En el segundo, tomando como evidencia el relato, se analiza el valor instrumental del estudio recurriendo a un marco teórico que permita explicar los factores que imposibilitaron que el proyecto Carta de Servicios pueda implementarse. Finalmente se proponen un conjunto de conclusiones en relación a los objetivos del estudio; así como aprendizajes.

## 2. Marco de antecedentes

### Las Cartas de Servicios como instrumento de la Nueva Gestión Pública

Las propuestas de Reforma del Estado en América Latina contemporánea, se enmarcan dentro de lo que se ha venido a conocer como la Nueva Gestión Pública – NGP o Nueva Gerencia Pública – NGP. Existe en América Latina un interés por el tema que se ha concentrado en caracterizarlo, revisar sus bases teóricas y enfoques, conocer su proceso de transformación, describir sus abordajes de estudio, sus limitaciones y problemas de implantación (Pineda, 2015; Culebro, 2014; Gómez, 2013; Chica, 2011; Guerrero, 2009, Ramió, 2001). Asimismo, se han realizado algunos estudios a fin de describir su aplicación a países como Chile o Colombia (Morales, 2014; Ramírez, 2012); sin embargo su aplicación es todavía un campo que amerita mucho más investigación (Ramírez, 2009). En Perú, por ejemplo, su investigación ha suscitado poco interés como campo de análisis o estudios de caso; mas si existe documentación que destaca el avance del Estado en temas específicos como la descentralización, la simplificación administrativa, la transparencia y la asignación presupuestal bajo una lógica de presupuesto por resultados (PCM, 2013), aspectos característicos de las reformas que se plantean desde la NGP.

En la actualidad, desde el Estado Peruano, se ha promovido ciertos mandatos que buscan dotarlo de mayor institucionalidad para emprender más eficazmente este proceso de reformas. La creación, en junio del 2008, del Cuerpo de Gerentes Públicos; así como la promulgación de la Ley del Servicio Civil, en julio del 2013, son hitos fundamentales para sentar las bases en la Reforma del Estado en Perú. Lo último, se resalta dada la importancia que tiene para las reformas de la NGP los procesos de profesionalización de las burocracias, que completan la tarea del modelo weberiano (Ramírez, 2009; CLAD, 1998). Podría señalarse también, como parte de estos mandatos, la Política de Modernización de la Gestión Pública - PMGP, aprobada en enero del 2013, al promover en todas las instituciones públicas la transparencia, descentralización, des-concentración organizacional, orientación hacia resultados, control social, orientación de los servicios al ciudadano, responsabilización del servidor público. Cabe destacar que las características señaladas forman parte de los atributos de la reforma gerencial que promovía el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD que, hacia el año 1998, propuso una versión “tropicalizada” de la adaptación de la NGP a las condiciones de la región conocida como: “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” (Pineda, 2015).

Tomando en cuenta la importancia que tiene la NGP para el proceso de modernización de la gestión pública en el Perú, centraremos nuestra atención en las prácticas gerenciales que coadyuvan en la implementación de acciones o instrumentos de la NGP. Dentro de un conjunto de instrumentos que se disponen, se analiza las Cartas de Servicios o Cartas de Compromiso. Las Cartas de Servicios son instrumentos para la mejora continua de los servicios, mediante el cual las organizaciones públicas informan a los usuarios y ciudadanos en general los compromisos de calidad que gestionan y brindan, en respuesta a sus necesidades y expectativas. Asimismo, también evalúan el cumplimiento de dichos compromisos con la participación de los usuarios y la ciudadanía en general (AEVAL, 2015). Su aplicación en Perú es aún reducida a comparación de otros instrumentos de la NGP, como por ejemplo, el presupuesto por resultados, que se aplica a todos los niveles



de gobierno desde el año 2007 (MEF, 2017). Actualmente, las Cartas de Servicios se implementan en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Organismo Superior de la Inversión en Energía y Minas – OSINERGMIN y la Municipalidad de Lima a través de la Superintendencia de Administración Tributaria - SAT (Ugarte, 2015; Fox, Maguiña y Mercado, 2015). Estas contadas entidades públicas contrastan con la necesidad planteada por la PMGP para que todas las instituciones públicas cuenten con mecanismos y espacios de participación ciudadana para la mejora de los servicios que brindan (PCM, 2013).

La PMGP plantea como visión un Estado moderno orientado al ciudadano (PCM, 2013), un aspecto sustancial hacia la materialización de esta visión se plasma en uno de los objetivos específicos del Plan de implementación de la PMGP. Señala que se debe “asegurar la transparencia, la participación, la vigilancia y la colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de entidades” (PCM, 2013, p.13). En tal sentido, el Plan, propone que todas las entidades públicas deben contar con mecanismos y espacios de participación ciudadana en la mejora de sus servicios públicos<sup>1</sup> (PCM, 2013). Al respecto, señalamos que uno de los instrumentos que recoge en esencia estos mecanismos y espacios son las Cartas de Servicios. Plantean, desde su elaboración, la participación de los usuarios en la identificación de los factores de calidad con los que se espera que opere el servicio; posteriormente, en el proceso de su implementación, usuarios y ciudadanía en general pueden participar en la evaluación del servicio.

Un aspecto a destacar respecto a los mecanismos y espacios de participación ciudadana en las instituciones públicas peruanas, es la ausencia de lineamientos claros sobre qué instrumentos utilizar o cómo emplearlos<sup>2</sup>. Ante esta falta, podemos señalar que lo más cercano a ello es la “Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública” del CLAD. La Carta reúne un conjunto de principios y orientaciones de referencia para la formulación de políticas, planes, modelos y mecanismos para la mejora continua de la calidad en las administraciones públicas iberoamericanas que, dentro de un conjunto de instrumentos de calidad, señala a las Cartas de Servicios o Cartas de Compromiso (CLAD, 2008).

### Sobre el estudio de caso

El estudio de caso se sitúa entre los años 2010 y 2012, en el ex Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MIMDES. Las Cartas de Servicios se iban a implementar en los Centros Emergencia Mujer - CEM, intervención del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual – PNCVFS del Perú. Los CEM eran lugares donde se brindaba atención a mujeres que habían sufrido algún tipo de violencia, así como también servicios de prevención de la violencia dirigidas a la ciudadanía.

---

<sup>1</sup> El objetivo plantea la participación y colaboración ciudadana en dos sentidos, tanto en el debate de las políticas públicas como en la opinión de la calidad de los servicios públicos y del desempeño de las entidades, dichas características hacen evidente la necesidad de la relación entre la sociedad civil y la esfera pública en la definición seminal de participación ciudadana de Nuria Cunill (Cunill, 1999).

<sup>2</sup> Al respecto, la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM elaboró en el año 2015 un “Manual para mejorar la atención a la ciudadanía en las entidades de la administración pública”. (PCM, 2015). El propósito del documento no se centra en cómo gestionar la calidad de los servicios, apunta mas bien a conocer estándares generales con la cual toda institución pueda trabajar.

Identificados cuatro CEM donde se iban a implementar las Cartas de Servicios, se siguió un largo proceso para su elaboración. Participaron las usuarias de los CEM, los operadores del servicio, funcionarios del Programa a cargo de los CEM, profesionales de la Dirección de Monitoreo y Evaluación de Impacto Social del MIMDES. El proceso de elaboración de las Cartas de Servicios, trajo un conjunto de complicaciones para el equipo de profesionales que se encargó de elaborarlo. En el trayecto de su elaboración se encontraron con: a) resistencias al proyecto por algunos operadores del servicio<sup>3</sup>; b) dificultades para ajustar la metodología de las Cartas de Servicios a un caso tan complejo como la atención a mujeres que habían sufrido violencia<sup>4</sup>; c) así como cuestionamientos al diseño comunicacional de la propuesta de Cartas de Servicios<sup>5</sup>; entre otros. Al final, cuando ya se disponían de los documentos esenciales para su implementación y transcurrían año y medio de iniciados los trabajos, el proyecto fracasó en el intento de ponerse en marcha, pues se empezó a observar nuevos cuestionamientos, esta vez, a los documentos finales para la implementación.

¿Cuáles fueron las consecuencias de la no puesta en marcha de las Cartas de Servicios? La privación a las usuarias de ver plasmadas sus expectativas en este instrumento, ellas participaron en la identificación de los factores de calidad incluidas en la Carta. Asimismo que el Programa, a cargo de los CEM, carezca hasta la fecha de mecanismos y espacios de participación en la mejora de sus servicios, la cual es una de las metas que tiene que cumplir en el marco del Plan de Implementación de la PMGP 2013-2016 (PCM, 2013). ¿Qué originó la no puesta en marcha de las Cartas de Servicios? Es una de las preguntas generales que se busca resolver en el estudio de caso.

Un primer acercamiento al estudio de caso, reconociendo su valor intrínseco, permite identificar algunas características que hacen singular el desarrollo del proyecto. En este caso se reconoce por ejemplo que: a) el Programa donde se iba a implementar era el primer programa social en el Perú donde se ejecutaría una Carta de Servicio; b) ella se implementaría en un servicio de atención de víctimas de violencia que, en América Latina e incluso en otras regiones, existe poca evidencia de haberse empleado; c) que el proyecto se desarrollaba con recursos humanos propios de la institución, no se contrató consultores; d) que esta era una práctica de isomorfismo mimético mas no de un isomorfismo coercitivo, era el resultado de la imitación de la referencia española en el manejo de la gestión de la calidad (Ramió, 2001). Dada las características de su valor intrínseco, se busca responder una pregunta que excede esta experiencia singular: ¿Por qué no llegó a implementarse las Cartas de Servicios? La respuesta a dicha pregunta, que corresponde al valor instrumental de la práctica gerencial, ayuda a extraer aprendizajes para problemas

---

<sup>3</sup> Un CEM cuenta con cuatro operadores del servicio de atención: un abogado, encargado del servicio legal; un psicólogo, encargado del servicio psicológico; un trabajador social, encargado del servicio social; y un personal de apoyo en la admisión hacia el servicio. El número puede ser mayor en CEM ubicados en ciudades capitales provinciales del país donde hay mayor demanda del servicio. En el servicio de prevención y promoción puede contar con al menos una persona.

<sup>4</sup> El equipo de trabajo para implementar la decisión de elaborar las Cartas de Servicios se basó en guías generales provenientes de la Agencia Española para la Evaluación de la Calidad en España.

<sup>5</sup> El diseño del tríptico estuvo a cargo de profesionales que no pertenecían al equipo encargado del proyecto, ello trajo complicaciones pues las propuestas de diseño que presentaban eran diferentes a las encomendadas por el equipo de trabajo.

similares (Barzelay y Cortázar, 2004).

Del estudio pueden obtenerse aprendizajes para prácticas gerenciales que promuevan mecanismos y espacios de participación ciudadana como las Cartas de Servicios. Explorar los detalles del cómo y por qué se desarrolló y no funcionó la práctica en su contexto original, contribuye a conocer los factores que hacen posible su buen o mal funcionamiento (Barzelay y Cortázar, 2004). Lo señalado es de utilidad para gerentes públicos que quisieran implementar Cartas de Servicios, así como los profesionales encargados de su implementación. Un aspecto a considerar en este sentido es que las Cartas de Servicios son un instrumento característico de la NGP, siendo también los aportes alcanzables a aquellos estudios que se ocupen de esta herramienta.

Otro aspecto vinculado a la NGP son los problemas en su implantación. Al respecto Carlés Ramió, realiza un análisis estructurando sus hallazgos en 5 problemas: la definición del modelo de Estado, el isomorfismo institucional, el impacto en la cultura organizativa, dificultades en la administración relacional y problemas de flexibilidad administrativa (Ramió, 2001). Si bien estos aspectos profundizan en las bases del modelo del Estado y la institucionalidad, no objetos de análisis en el presente estudio, se rescata un aspecto importante en el isomorfismo institucional. Ramió, sostiene que las razones que explicarían el fracaso de la implantación de los parámetros de la NGP en países de América Latina son el fenómeno del *decoupling*<sup>6</sup> y la incapacidad de copiar los matices ocultos. Respecto a este último, señala que los países anglosajones poseen ciertos “matices ocultos que son la clave del éxito de estos modelos y estrategias en los países de origen” (Ramió, 2001, p.15-16). La aplicación de instrumentos que puedan funcionar bien en países de Europa o en Estados Unidos, los hace poseedores de un conocimiento resultado de emprender prácticas hacia la consecución de determinados objetivos, lo cual, como lo señala el autor, son ocultos para otros países que intentan implementarlos. Se plantea también que estudiar desde una visión gerencial las prácticas en el surgimiento, elaboración y fracaso en la implementación de Cartas de Servicios, sirve para hacer más claro lo que hasta ahora parece oscuro, pues permitirá conocer los matices ocultos detrás de prácticas gerenciales que busquen implementar este tipo de herramientas.

El servicio donde se implementarían las Cartas de Servicios

Los Centros Emergencia Mujer (CEMs), lugar donde se buscó implementar las Cartas de Servicios, son servicios públicos especializados y gratuitos de atención integral y multidisciplinaria para víctimas de violencia familiar y sexual. En estos servicios se brinda orientación legal, defensa judicial y consejería psicológica, se procura la recuperación del daño sufrido y se presta asistencia social. Asimismo, se realizan actividades de prevención a través de capacitaciones, campañas comunicacionales, formación de agentes comunitarios y movilización de organizaciones. Según el Boletín informativo Mensual sobre las intervenciones de los Programas Sociales del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, se puede conocer alguna información estadística que permite conocer la intervención de los CEM en Perú en el año 2015:

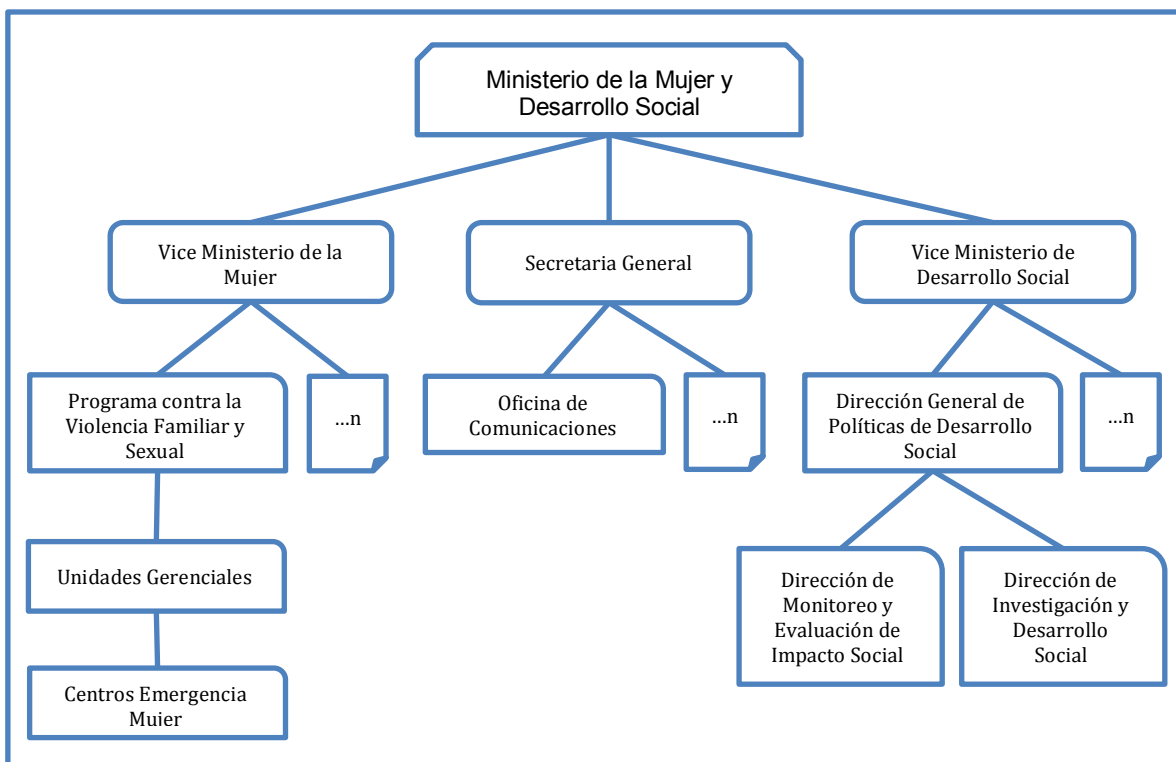
---

<sup>6</sup> “Entendidas como desajustes entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización”. (Ramió, 2001, 15)

- Existían 238 CEM funcionando en todo el Perú, coberturando el 100% de las regiones y el 100% en provincias (196) del Perú.
- Los CEM brindaron atención a 58 429 casos por violencia; correspondiendo el 85.5% (49 933 casos) a mujeres y el 14.5% (8 496 casos) a hombres. La inversión ejecutada en este año fue de S/. 82 375 819,4 nuevos soles.
- El mayor registro de casos atendidos es por violencia psicológica, alcanzando el 48,8% (28 499 casos), seguido de la violencia física con 40,4% (23 615 casos) y por último la violencia sexual con 10,8% (6 315 casos).
- Los grupos de edad con mayor número de casos atendidos por violencia familiar y sexual corresponde al grupo de 26 a 35 años con el 22% (12 708 casos).
- Los CEM realizaron 32 319 acciones preventivas promocionales. Se sensibilizaron en temas de violencia a 1 579 667 personas, a través de acciones de capacitación, difusión, participación social, concertación social, entre otras acciones.

El primer modelo de Centro Emergencia Mujer (CEM) fue creado en el año 1999 por el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH). Desde hace más de 16 años los Centros Emergencia Mujer - CEM vienen brindando servicios de atención y prevención contra la violencia familiar y sexual en el Perú. En este proceso el desarrollo de sus actividades a nivel nacional ha tenido un importante impacto en la población, según un estudio publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, las mujeres en los distritos con la presencia de un CEM tienen menor propensión a sufrir violencia (BID, 2013).

### Ilustración 1 Estructura Orgánica del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social



Fuente: Elaboración propia en base al Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

### **3. Objetivos**

#### **3.1. Objetivo General**

Analizar los factores determinantes que hacen posible que Cartas de Servicios puedan implementarse en servicios públicos de atención y prevención de la violencia.

#### **3.2. Objetivos Específicos:**

- Analizar las fallas para conseguir apoyo y legitimidad del entorno autorizante en la implementación del proyecto Cartas de Servicios.
- Explicar cuánto influyó la elección de los servicios de atención y prevención de la violencia en el fracaso del proyecto Cartas de Servicios.
- Describir cómo la participación de los operadores del servicio en el surgimiento y elaboración del proyecto Cartas de Servicios fue un factor determinante en el fracaso del proyecto

### **4. Diseño metodológico**

El enfoque de investigación del estudio de caso es cualitativo. La metodología del estudio se basa en el documento: “Una Guía para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social”, texto de autoría de los profesores Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar. La propuesta metodológica se centra en “generar y analizar evidencia sobre prácticas de gerencia social, así como formular argumentos que expliquen los procesos gerenciales estudiados” (Cortázar y Barzelay, 2004, p. 5). Las evidencias coadyuvan a la construcción de un campo de gerencia social, vinculado al desarrollo conceptual en la materia; mientras que la formulación de argumentos contribuye a mejorar el desempeño de las funciones gerenciales.

#### **4.1. Tipo de investigación**

El método que se plantea desde este enfoque es el método narrativo, que es de utilidad para “comprender el desarrollo y operación de las prácticas gerenciales” (Cortázar y Barzelay, 2004, p. 20). El método narrativo explica a través de un encadenamiento de eventos los procesos de las prácticas gerenciales, establece tres tipos de preguntas: preguntas temáticas, preguntas explicativas y preguntas descriptivas.

Se puede decir entonces que el tipo de estudio es descriptivo, a razón que se centra en conocer qué eventos o sub eventos han sucedido, quiénes lo impulsaron y cómo se desarrollaron. Asimismo también es un estudio explicativo, pues profundiza en saber por qué ocurrieron los eventos. Cabe considerar que tanto las preguntas descriptivas como explicativas, ayudan a responder indirectamente las preguntas teóricas (temáticas) relativas a la investigación.

## **4.2. Técnicas de producción y recolección de datos**

Para el proceso de generación de información se utilizaron fuentes secundarias como informes, memorandos, oficios, documentos producidos en el proceso de elaboración de las Cartas de Servicios; así como las fuentes primarias basadas en entrevistas a los actores participantes del episodio.

La información documentaria para los años 2010, 2011 y 2012, periodo que comprende el proyecto piloto Cartas de Servicios Social, están contenidas dentro del Expediente MIMDES 2010-031-1009726 con la descripción: Conformación del equipo de trabajo para la implementación del Proyecto Piloto “Cartas de Servicios Social del PNCVFS”. Dicho expediente contiene los informes tanto de la Dirección de Monitoreo y Evaluación de Impacto Social – DMEIS, como del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual - PNCVFS, instancias que se encargaron de elaborar el proyecto en mención. Asimismo un conjunto de oficios, notas y memorandos sobre el proyecto que involucraban otras instancias como los Vice Ministerios, Oficina de Comunicación y Oficina de Informática. También se pudo recabar información de carácter normativo en la página web del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP.

Como fuente primaria y principal de información se realizaron entrevistas a los actores participantes del episodio que comprende el estudio de caso. El grupo de actores se agrupó en tres: a) directores que ejercían cargos en el Ministerio, b) profesionales que participaron como integrantes del equipo de trabajo del proyecto Cartas de Servicios, y c) los operadores de los servicios de atención y prevención pertenecientes a tres de los cuatro CEM que participaron del proyecto<sup>7</sup>. Tomando en cuenta esta agrupación se buscó que la selección de actores a entrevistar conformen cada uno de los tres grupos antes mencionados; asimismo realizar una selección que tome en consideración posiciones quizás antagónicas dentro de los grupos, a fin de recoger diferentes opiniones y poder triangular la información.

## **4.3. Fases del Estudio de Caso**

El proceso metodológico que sigue el estudio de caso se apoya en el documento: “Una Guía para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social” (Cortázar y Barzelay, 2004). En esta guía se muestra una secuencia de fases relacionadas entre sí que tienen dos objetivos: a) la construcción de un relato en base a evidencias respecto a la práctica gerencial en estudio; y b) analizar y sintetizar el valor instrumental de dicha práctica. El primer objetivo, vinculado al valor singular de la práctica, se sustenta sobre evidencias recogidas de entrevistas a actores participantes del relato y revisión de fuentes documentarias. Mientras que en el segundo objetivo, relacionado con el valor instrumental, la fuente de información es el mismo relato, así como las fuentes del primer objetivo.

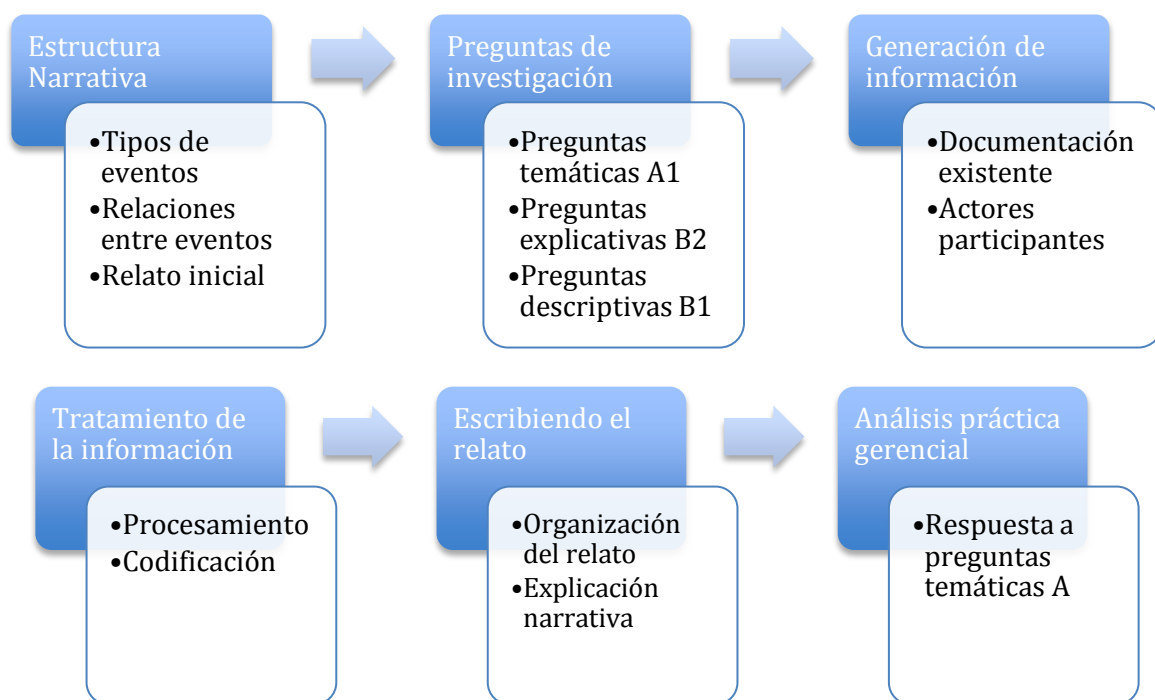
Teniendo en cuenta lo señalado se puede esbozar seis fases en el proceso de construcción del estudio de caso. Se parte por construir una estructura narrativa, tomando como base documentos del estudio y la experiencia misma con el objetivo

---

<sup>7</sup> No se pudo realizar la entrevista a un profesional representante de uno de los CEM que participó del proyecto. Solicitó que previamente se le brinde autorización del Programa para hacerlo. Si bien posteriormente se logró la autorización; no se pudo realizar la entrevista pues el entrevistador ya no se encontraba en Lima para realizarla.

de construir un relato inicial del caso (preliminar), en ella se podrán identificar diferentes tipos de eventos y sus relaciones que darán forma al episodio central del relato. En un segundo momento, en base a la estructura narrativa elaborada, se focaliza la atención en el episodio central del relato, buscando plantear preguntas que ayuden a elaborar un relato en base a evidencias provenientes de las entrevistas y la revisión documental. Con las preguntas de investigación se podrá recolectar la información, esta es la fase en la cual se realizan las entrevistas a los actores participantes del episodio, así como se recoge la información documental. Obtenido los insumos para el análisis, se realiza el procesamiento de las encuestas y los documentos del estudio; asimismo se realiza la codificación de las encuestas con lo que se elaborará el relato del episodio. Estas 4 primeras fases corresponden a la fase preparatoria del estudio y es elemental pues brinda los elementos para construir la experiencia en su valor singular e instrumental. Las dos últimas fases corresponden a los resultados del estudio, en la penúltima fase se organiza y elabora el relato del episodio; en la última etapa se realiza el análisis de la práctica gerencial, dándose respuesta a las preguntas objetivo. En atención a lo descrito en el Gráfico N°1 se pueden mostrar las 6 fases descritas:

### Ilustración 2 Fases que guían el estudio de caso



Fuente: Elaboración propia en base al documento: “Una Guía para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social”.

## **5. Relato del caso**

El relato se escenifica entre los años 2010 y 2012, en uno de los organismos públicos del estado peruano, conocido como Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MIMDES<sup>8</sup> (en adelante Ministerio). El MIMDES, se constituía como el ente rector, promotor y articulador de políticas, planes y programas sociales nacionales en materia de mujer y desarrollo social<sup>9</sup>. En tal sentido articulaba su organización en cuatro grandes instancias conocidas como la Alta Dirección (entorno autorizante), representado por el Despacho Ministerial que acogía a la Ministra del Sector, los despachos del Vice Ministerio de la Mujer y Vice Ministerio de Desarrollo Social, así como la Secretaría General. Son especialmente estos dos Vice Ministerios que, a través de algunas de sus áreas funcionales, desempeñaron el papel principal en el presente relato.

En el Vice Ministerio de la Mujer, se encontraba el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual – PNCVFS (en adelante Programa Contra la Violencia), del cual dependían las Unidades Gerenciales que desempeñaban las líneas de intervención del Programa Contra la Violencia. Asimismo los Centros Emergencia Mujer, donde se brindaban los servicios de atención y prevención de la violencia, servicios donde se pretendió implementar las Cartas de Servicios. Algunos profesionales de estas Unidades Gerenciales, así como algunos profesionales de los cuatro CEM donde implementaría el proyecto, formaron parte de los eventos que dan vida a la estructura narrativa.

Por el lado del Vice Ministerio de Desarrollo Social este reunía dos Órganos de Línea, uno de los cuales era la Dirección General de Políticas de Desarrollo Social – DGPDS (en adelante Dirección General), área funcional que reunía dos Direcciones, una de ellas la Dirección de Monitoreo y Evaluación de Impacto Social (en adelante Dirección de Monitoreo), fue la impulsora del proyecto. En Monitoreo, tanto su jefatura como parte de sus profesionales, fueron actores importantes tanto en la etapa de surgimiento como de elaboración del proyecto. Cabe señalar que si bien el papel principal dentro del episodio lo tuvieron los integrantes del equipo de trabajo, surgieron en el proceso de elaboración del proyecto otros personajes, como profesionales de la Oficina de Comunicaciones que pertenecían funcionalmente a la Secretaría General<sup>10</sup>.

### **5.1. Incorporando la iniciativa de Cartas de Servicios en la agenda**

Uno de los puntos de agenda del Director General en enero del 2010, era seleccionar al nuevo director de la Dirección de Monitoreo que estaría a su cargo. Realizando las entrevistas a los postulantes hubo algo que llamó la atención del Director General, un postulante le propuso medir la calidad de los servicios que brindaban los programas sociales del Ministerio. Hace poco el Director General había llevado un curso de calidad para empresas de servicios, por lo que esa

---

<sup>8</sup> Cabe destacar que en la actualidad el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MIMDES no existe bajo ese nombre. Este Ministerio es, en parte, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

<sup>9</sup> Responde a la pregunta del ¿Qué es el MIMDES? Corresponde al artículo 8 del Reglamento de Organización y Funciones de este Ministerio.

<sup>10</sup> A esta instancia de la Alta Dirección también pertenecía la Oficina de Informática y Desarrollo de Sistemas, que tuvo un papel secundario.



propuesta enganchó con lo que él conocía. Entendía que eso era estar un paso adelante de lo que quería hacer el gobierno, pues la prioridad en ese momento era el monitoreo de los objetivos gubernamentales. La propuesta de uno de los postulantes de medir la calidad de los programas sociales fue decisiva para su elección como nuevo Director de Monitoreo. Ya en el Ministerio, el Director General tuvo que sustentar ante la Ministra y la Vice Ministra de Desarrollo Social el por qué de la elección del Director de Monitoreo, siendo sus argumentos su experiencia en temas de monitoreo y sobre todo la propuesta que traía con respecto a calidad (Entrevista N°1, 30 de julio del 2016).

Días después de asumido el cargo, el nuevo Director de Monitoreo, tuvo la oportunidad de reunirse con la Alta Dirección, ellos le tenían reservada la tarea de realizar evaluaciones de impacto de los programas sociales del Ministerio. Sin embargo, lo encontrado en la organización era todo menos condiciones para hacer una evaluación de tal magnitud. Ni el Ministerio, ni la Dirección a su cargo, disponían de líneas de base para hacer las evaluaciones. Había serios problemas con los indicadores que median los objetivos de los programas, además no se contaba con registros de información. En esas condiciones le era imposible evaluar el impacto, a pesar que la Alta Dirección le propuso brindar todo el apoyo. Ante esa realidad la pregunta de la Alta Dirección fue: ¿Qué vas a hacer entonces? El nuevo Director de Monitoreo les propuso buscar otros espacios de evaluación que permitieran valorar los resultados de la intervención sin llegar al impacto, una forma aproximada de tratar de dar respuesta a la incertidumbre que tenían (Entrevista N°2, 15 de julio del 2016).

La propuesta que les planteaba se resumía en tres grandes dimensiones vinculadas a valorar la eficacia, eficiencia y calidad de los programas sociales (Entrevista N°2, 15 de julio del 2016). Primero, había que mejorar los registros de información del Ministerio y con ello realizar acciones de seguimiento y medir el nivel de eficacia de los programas. Segundo, se tendría que valorar si el uso óptimo de los recursos estaba produciendo un nivel importante de logros de la intervención, se podría valorar la eficiencia entre las unidades desconcertadas de los programas y conocer las intervenciones más eficientes y menos eficientes. Finalmente, valorar la calidad del servicio a través de un instrumento denominado Cartas de Servicios. Al respecto, el Director de Monitoreo recuerda: “decidí desarrollar(lo) a partir de una experiencia que había visto en España, en la AEVAL<sup>11</sup>, es que ellos habían desarrollado un instrumento que se llamaba Cartas de Servicios” (Entrevista N°2, 15 de julio del 2016).

En febrero del 2010, el Director de Monitoreo presentó el Informe sobre el Diagnóstico y Agenda de Trabajo de la Dirección de Monitoreo. En dicho informe se daba a conocer un conjunto de actividades que desarrollaría en el corto y mediano plazo como parte de la agenda de la Dirección, en ella se incluía como uno de los aspectos estratégicos prioritarios el Proyecto Cartas de Servicios Sociales<sup>12</sup>. En relación a este proyecto, el Director de Monitoreo propuso que fuera implementado en el Programa Contra la Violencia. Esta decisión tomó en cuenta varios aspectos. La principal intervención de este Programa de cobertura a nivel nacional, se realizaba a través de un lugar denominado Centros “Emergencia Mujer”, mejor

---

<sup>11</sup> Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios – AEVAL.

<sup>12</sup> Informe sobre Diagnóstico y Agenda de Trabajo de la Dirección de Monitoreo y Evaluación de Impacto Social, febrero 2010.

conocidos como CEM, en los cuales se brindaba atención a personas víctimas de violencia; asimismo realizándose acciones de prevención y promoción contra la violencia. En estos servicios se podía encontrar operadores en contacto directo con las usuarias, se definía la importancia de la entrega del servicio y la valoración versus lo esperado por la ciudadanía, era una intervención muy importante desde el punto de vista de la labor del Ministerio. Se resaltó también que esta relación podría mantenerse en el tiempo, debido a que los servicios de asesoría legal o psicológica que se realizaban en los CEM, no se brindaban sólo una vez, sino que solían establecerse en un tiempo dependiendo el tipo de diagnóstico que se realizaba a las usuarias. Se consideró asimismo que al contar el Ministerio con dos Vice Ministerios: Desarrollo Social y Mujer, y habiéndose propuesto el análisis de eficiencia al Vice Ministerio de Desarrollo Social, al otro Vice Ministerio se le propondría la valoración de calidad a través de su servicio emblema, los CEM (Entrevista N°2, 15 de julio del 2016).

Para concretar la propuesta se tuvo que institucionalizar dicho proyecto, y para ello el Director de Monitoreo propuso realizar un informe técnico con el objetivo de valorar la posibilidad de realizar una Carta de Servicio para el Programa Contra la Violencia. Para dicha empresa necesitaba una persona dentro de su equipo que pudiera encargarse de elaborar dicho informe, así como acompañar todo el proceso de su desarrollo. Identificó a uno de los profesionales más jóvenes de su equipo, en atención a las competencias analíticas que había observado en él, dándole la responsabilidad coordinar el proyecto (Entrevista N°2, 15 de julio del 2016). Una de las primeras tareas que tuvo que realizar el coordinador fue elaborar el informe técnico de sustento de la Carta de Servicio. Para su elaboración utilizó información de la web de la AEVAL; además de información proporcionada por su jefe, quien había logrado establecer una asistencia en línea con un profesional de AEVAL experto en Cartas de Servicios.

Con los informes técnicos elaborados el próximo paso fue contar con la aprobación de la Alta Dirección y del Programa Contra la Violencia para poner en marcha el proyecto. La propuesta de Cartas de Servicios y demás proyectos de la Dirección de Monitoreo formaron parte de un informe que el Director de Monitoreo realizaba como gerente público<sup>13</sup>, informe que llegaba a la Ministra. La respuesta a dicho informe dispuso que se implemente todo lo que el Director había informado, incluyendo en este el proyecto Cartas de Servicios, obteniendo así el respaldo institucional (Entrevista N°2, 15 de julio del 2016).

Asimismo el Director de Monitoreo realizó una presentación de la propuesta de Cartas de Servicios a los directivos del Programa Contra la Violencia en abril de ese año. La reacción de los representantes del Programa fue de entendimiento, aunque sus directivos miraron con mucho escepticismo la propuesta: ¿Se podrá hacer? ¿Servirá para algo? Complementariamente a ello, el Director de Monitoreo también comunicó de la iniciativa a la Vice Ministra de la Mujer, a quien le pareció interesante la propuesta. De esta manera la estrategia que desarrollaba era que existiera una simetría de información entre la Directora del Programa y la Vice Ministra, y de esta manera impulsar el proyecto. Asimismo, cuando la decisión recayera sobre los directivos del Programa, la decisión fuera entendida como una decisión de la Alta

---

<sup>13</sup> El Director de Monitoreo era el primer gerente público en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social que pertenecía a SERVIR, la Autoridad Nacional del Servicio Civil en el Perú. Es en relación a este vínculo que tenía que presentar un informe a la Alta Dirección como gerente público.

Dirección (Entrevista N°2, 15 de julio del 2016). Tomando en cuenta estos aspectos, el Programa decidió llevar adelante el proyecto, comunicaría luego a la Dirección de Monitoreo quién realizaría las coordinaciones para elaborarlo.

En el próximo mes, el Programa Contra la Violencia decidió que la Unidad que se encargaría de las coordinaciones para el desarrollo del proyecto sería la Unidad de Atención. En esta Unidad, quien veía los temas de calidad era uno de los profesionales con más tiempo en la institución. Lo raro, para quien sería el coordinador del proyecto en el Programa, era que se haya decidido dar el liderazgo del tema a esta Unidad, pues normalmente este tipo de proyectos los lideraba la Unidad de Planeamiento y Presupuesto. Eso resultó para el y para su Unidad un espaldarazo, propio quizá de la llegada de una nueva Directora que no estaba habituada a las costumbres del Programa (Entrevista N°3, 14 de julio del 2016).

Una de las primeras actividades que encargaron al coordinador del proyecto en el Programa Contra la Violencia fue conformar un equipo de trabajo con las Unidades de Línea: Unidad de Atención (a la que pertenecía), Unidad de Prevención y Unidad de Servicios. Es así que se ofician documentos solicitando a las tres Unidades que nombren un representante por cada una, designaciones que se realizaron días después (Entrevista N°3, 14 de julio del 2016 y Expediente N° 2010-031-I009726). Paralelamente a ello la Directora del Programa Contra la Violencia envió documentación a la Dirección de Monitoreo, haciendo de conocimiento la designación de un especialista de la Unidad de Atención, quien realizaría las coordinaciones para el desarrollo del proyecto; asimismo se invitaba a una representante de la Vice Ministra para que forme parte de las coordinaciones.

Con los profesionales representantes de las Unidades del Programa Contra la Violencia, un representante de la Vice Ministra y el coordinador de la Dirección de Monitoreo, se llegó a conformar el equipo de trabajo que se encargaría de elaborar las Cartas de Servicios. Se configuró así una coordinación entre dos áreas funcionales representadas por Vice Ministerios distintos. La Dirección de Monitoreo era la encargada de diseñar y proponer políticas de supervisión, monitoreo y evaluación del impacto de los Programas del Ministerio. Mientras que el Programa Contra la Violencia, era uno de los Programas del Ministerio que tenía como una de sus principales intervenciones a los CEM, donde se pretendía implementar el proyecto. Se buscaba que desde la Dirección de Monitoreo se promoviera una política que permitiera el monitoreo del desempeño de calidad de una las intervenciones de un Programa.

Ya conformados, las primeras reuniones realizadas entre mayo y junio del 2010, tuvieron como objetivo conocer el marco conceptual y características de las Cartas de Servicios, dichas presentaciones eran realizadas por el coordinador de monitoreo. La impresión de los profesionales de las Unidades respecto a estas primeras reuniones fue positiva, sobre todo para los representantes de las Unidades de Atención y Prevención relacionadas con los servicios que brindaban los CEM, inclusive fue incluido dentro del Plan Operativo Institucional del Programa Contra la Violencia (Entrevista N°3, 14 de julio del 2016; Entrevista N°4, 18 de julio del 2016).

Para un representante de las Unidades del Programa Contra la Violencia, el proyecto era algo nuevo, precursor, recuerda: “nos permitía ver cómo estaba la opinión de la usuaria”; asimismo la iniciativa también se relacionaba con un indicador de calidad del Programa Presupuestal Contra la Violencia, que venía trabajando el

Programa (Entrevista N°4, 18 de julio del 2016)<sup>14</sup>. Para otro representante, el inicio mas bien tuvo una percepción de escepticismo, recordaba: “siempre sabíamos que todo lo que tenía que ver con calidad requiere de más presupuesto, tiene que ver con decisión política y siempre hemos querido ese tipo de proyectos pero nunca se iban a implementar...” (Entrevista N°3, 14 de julio del 2016).

Entre lo positivo y el escepticismo que generaba el proyecto, las reuniones tuvieron que detenerse pues a mediados de junio, en Bolivia, se realizaría un curso de “Gestión de Servicios Públicos al Ciudadano”. Uno de los temas a tratar eran las Cartas de Servicios, oportunidad que coincidía con la necesidad de poder tener conocimientos más sólidos sobre el tema (Entrevista N°2, 15 de julio del 2016 y Expediente N° 2010-031-I009726). Esta oportunidad se presentó debido a que desde la jefatura de la Dirección de Monitoreo se buscaba paliar las deficiencias en conocimientos de su personal. En ese tiempo, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID, se becó a dos profesionales de esta Dirección para que viajen a España y lleven un curso en Análisis de Eficiencia; buscándose que con el tema de calidad también se presentara una oportunidad similar (Entrevista N°2, 15 de julio del 2016).

Conocido que se cumplían con los requisitos para participar, el coordinador del proyecto en monitoreo solicitó a su jefe participar en dicha capacitación. En vista que el curso y la manutención en los días del evento eran costeados por la AECID, el único problema que se presentaba era la subvención de los gastos por pasajes de Lima - Bolivia - Lima. El coordinador postuló al curso, ganó el derecho al curso y la manutención; sin embargo nunca encontró la forma que los gastos de pasajes fueran pagados por el Ministerio (Entrevista N°8, 13 de julio del 2016). A la vuelta de Bolivia el coordinador disponía de mejores conocimientos para emprender el proyecto, asimismo con nexos con la AECID para recibir asesoría en línea en la elaboración de las Cartas de Servicios.

## **5.2. Planificando la elaboración de la Carta de Servicios**

Las reuniones luego de la capacitación en Bolivia se enfocaron en conocer los pasos para elaborar las Cartas de Servicios. El proceso de elaboración tomó en cuenta artículos de AEVAL, principalmente una versión preliminar denominado: “Borrador de Orientaciones para el Desarrollo de Cartas de Servicios”<sup>15</sup>, el mismo que fue adaptado por el coordinador de monitoreo a la realidad de los CEM. La metodología fue un trabajo a construir, si bien se daban algunas pautas estas debieron ajustarse a la realidad de los CEM (Entrevista N°3, 14 de julio del 2016; Entrevista N°4, 18 de julio del 2016).

Una de las primeras preguntas en la elaboración de las Cartas de Servicios fue: ¿En qué CEM se implementaría el piloto del proyecto? En vista que debían ser CEM que respondieran a funciones adicionales que venían cumpliendo, tenían que ser los de mejor desempeño, criterio con el cual se escogió a cuatro CEM: tres en la ciudad de Lima y uno en Tacna, un departamento del interior del país. La elección consideró a

---

<sup>14</sup> El Programa Presupuestal es una unidad de programación de las acciones del Estado Peruano en cumplimiento de las funciones encomendadas a favor de la sociedad. (<https://www.mef.gob.pe/es/>).

<sup>15</sup> Dicha versión se convertiría posteriormente en lo que fue la Guía para el Desarrollo de Cartas de Servicios que apareciera como publicación de AEVAL en el año 2010.

los CEM según algunas características particulares. A un CEM se lo eligió pues disponía de un módulo integral de atención, se encontraba cercano a otros servicios complementarios como policía, fiscalía. A otro se lo eligió por la destacada participación de los operadores en la articulación con las redes de atención de casos de violencia, mientras que a otro por la gestión preventiva que realizaba. Recuerda un profesional del Programa Contra la Violencia que uno de estos CEM: “era uno de los CEM modelos en el trabajo de prevención y no se observaba mucha dinámica de queja, ni reclamo, no queríamos un CEM tan contaminado...” (Entrevista N°4, 18 de julio del 2016).

Elegidos los CEM, el Programa Contra la Violencia convocó a un operador por cada uno de los tres CEM de Lima, con el objetivo que asistieran a las reuniones para elaborar las Cartas de Servicios<sup>16</sup>. Los operadores de los CEM se enteraron en esta primera reunión que habían sido seleccionados para el proyecto. Los operadores se sintieron reconocidos por haber sido incluidos; sin embargo había mucha incertidumbre sobre qué iba a significar para ellos realizar el piloto en los CEM donde laboraban. Además implicaba otros aspectos referidos con la alteración de las labores que venían desempeñando.

Los operadores tuvieron que adecuar por algunas semanas la organización de sus labores para atender la iniciativa que les proponía el Ministerio. Las primeras reuniones significaron para ellos tener más clara la idea del proyecto, los objetivos que perseguía, las proyecciones respecto a la mejora de la calidad de los servicios. Las reuniones eran participativas y les permitían tener un canal de comunicación con el Programa Contra la Violencia que no estaban acostumbrados a tener. El proyecto se hacía para ellos también importante, a pesar de todo persistía la incertidumbre sobre si todo eso era posible, pues en las condiciones que venían ejerciendo sus labores se hacía complicado (Entrevista N°12, 15 de julio del 2016).

El grupo de trabajo había convocado algunos operadores de los CEM a las reuniones, pero también consideraban necesario que todos conocieran: en qué consistía el proyecto, cómo podía ayudarles a mejorar la calidad de los servicios, asimismo despejar algunas dudas que podían surgir al respecto. El Programa Contra la Violencia realizó las coordinaciones con los CEM de Lima para establecer los días de las reuniones con los operadores. Con el CEM de Tacna tuvo que programarse reuniones posteriores, aprovechando el viaje que se realizaría a este departamento cuando se realizaran trabajos grupales con las usuarias. Estas reuniones al igual que los trabajos grupales los realizó la coordinación de monitoreo, pues ellos habían realizado la propuesta del proyecto. Las presentaciones despertaron diferente entusiasmo, algunos operadores veían el proyecto como oportunidad y otros como amenaza.

En uno de los CEM se presentó resistencias al proyecto. Algunos operadores con muchos años de experiencia laborando en el CEM traían una experiencia vívida en su relación con el Programa Contra la Violencia, podían ver en el proyecto una estrategia más de control y no tanto de mejora. Habían experimentado años atrás como el Programa, a través de supervisiones o el monitoreo a los CEM, había sido drástico con los operadores identificaban errores que cometían, e inclusive, estas practicas habían originado despidos laborales (Entrevista N°9, 20 de julio del 2016;

---

<sup>16</sup> En el caso del CEM Tacna no se hizo participes a sus profesionales de estas reuniones, por motivo de la lejanía de este CEM respecto al lugar donde se realizaban las reuniones.

Entrevista N°11, 19 de julio del 2016; Entrevista N°27, 18 de julio del 2016). Al llegar el equipo de monitoreo activó inmediatamente la alarma de alguno de los operadores: ¿Qué es este proyecto? ¿Qué compromisos vamos a firmar? Se empezó a generar una resistencia al proyecto, liderado por los profesionales más antiguos, eso arrastraba también a profesionales con menos tiempo en el CEM, pues pensaban que el proyecto era un mecanismo para supervisar y controlar el servicio relacionado con despidos. De más estaban las explicaciones del coordinador de monitoreo de que era un proyecto piloto, que se trataba de mejorar la calidad del servicio, que sólo se iban a considerar compromisos que podían ser cumplidos, que los indicadores no eran para despedir a nadie, que la idea de medir la calidad y saber la opinión de las usuarias era conocer ¿Por qué un indicador falla? y eso también podía mejorar la situación de los trabajadores. Existió una oposición cerrada a encontrar en cada parte de la presentación del coordinador argumentos de porque eso no podía implementarse.

Los operadores argumentaban que dado lo complejo y las condiciones que se daban en los casos que atendían, era muy probable que los compromisos se incumplieran y eso intensificaba la inseguridad en los profesionales. Uno de los operadores más vehementes daba ejemplos de lo que podría pasar si firmaban los compromisos, mencionaba que un abogado que tuviera tres juicios orales en un mes estaba colapsado, no podía atender otro caso, no podía hacer un acompañamiento, no podía ir a una cámara Gessen, no podía ir a una comisaría, físicamente ya no podía hacerlo. Señalaba que el abogado tiene que estar concentrado en qué va a presentar, qué preguntas realizará, tiene que leer el expediente de la otra parte, tiene que hacer el argumento y el contra argumento, simular la confrontación de la víctima con el agresor, elaborar las preguntas estratégicas que le va hacer el abogado de la defensa, preparar emocionalmente a la usuaria para que pase esta confrontación. Tomando en cuenta esta situación, recordaba, si firmaban un compromiso de calidad que dijera que los operadores del servicio de atención tendrían que acompañarlas a sus diligencias judiciales, aquel abogado que ha firmado ese documento, si tiene tres juicios, no podía acompañarla, ósea no iba a poder cumplir el compromiso (Entrevista N°11, 19 de julio del 2016).

Ante estos argumentos el coordinador de monitoreo manifestaba que los compromisos iban a ser coordinados con los operadores y con el Programa Contra la Violencia, y solo iban a ir aquellos que se podían cumplir. Por momentos se veía en los asistentes una comprensión del objetivo del proyecto, pero de nuevo se exponían otros contraargumentos (Entrevista N°11, 19 de julio del 2016). Los operadores exigían además que existan planes de contingencia frente a la eventualidad de no cumplir los compromisos. Pedían asimismo una atención mayor a los operadores, pues muchas veces habían usuarios que los agredían verbalmente y nadie velaba por ellos (Entrevista N°11, 19 de julio del 2016).

No todos los CEM manifestaron una resistencia al proyecto, hubo otros profesionales con igual antigüedad laborando en el CEM que tuvieron otra actitud hacia el proyecto. En uno de estos casos, los operadores del servicio acogieron al equipo de monitoreo un día antes de la reunión pactada y les consultaron sobre el objetivo de la visita, las características generales y para qué les serviría. Conociendo estos aspectos los operadores estuvieron dispuestos a colaborar, les parecía que era una oportunidad y que la experiencia con las Cartas de Servicios podían ayudarles a manejar instrumentos de evaluación y servirles para mejorar el servicio. Su idea de trabajo era tener una mirada de cómo viene funcionando el CEM, cuáles

eran los factores de éxito, qué cosas hay que revisar, señalaba una de las operadoras: “cuando tú eres capaz de reconocer y mirar en qué puedes estar fallando es posible avanzar, porque si crees que todo está perfecto entonces no avanzas”. Al igual que el primer CEM donde se oponían al proyecto, también había experimentado con sus colegas supervisiones que no venían a ayudar a los CEM; sin embargo la actitud mostrada por los profesionales que llegaban desde el Ministerio despejó las dudas que inicialmente tuvieron, una de las operadoras recuerda esta experiencia:

*Y entonces vinieron (equipo de monitoreo del Ministerio) con otra actitud, por eso también nuestra respuesta fue de colaboración frente a alguien que viene a recoger tu experiencia y ayudarte, porque nosotros lo sentimos como que llegaba alguien que nos permitía tener instrumentos para poder mirar cómo estábamos haciendo las cosas, pero desde la mirada de cómo podemos mejorar, no desde la mirada de cómo podemos destruirte. Entonces eso para nosotros fue bastante satisfactorio, porque habíamos tenido experiencias anteriores donde lo que buscaban era sólo errores y no eran capaces de recoger lo que nosotros considerábamos, que sin pedirnos, hacíamos cosas que nos permitían avanzar y mejorar la calidad del servicio (Entrevista N°10, 27 de julio del 2016).*

Otro CEM con profesionales con menos antigüedad laborando en los servicios, también recibieron con optimismo el proyecto. Una de las operadoras que laboraba en este CEM, señalaba que el contar con una Carta de Servicios implicaría que la institución tenga un mejor nivel que otras instituciones y eso también era un respaldo para la localidad donde laboraban. Asimismo que era importante que el Programa Contra la Violencia los haya considerado, aún no habiéndoles consultado previamente, pues los habían considerado por algo (Entrevista N°12, 15 de julio del 2016).

### **5.3. Deliberando sobre los compromisos de calidad a incluir**

Habiéndose puesto en conocimiento de los operadores del servicio en qué consistía el proyecto, el equipo de trabajo se propuso identificar los compromisos de calidad de las Cartas de Servicios. Su importancia radicaba en que sobre los compromisos se establecía la relación operadores del CEM – usuarios, traducida en indicadores y metas sobre las cuales se evaluaría el cumplimiento de las Cartas de Servicios. Para ello, el equipo de trabajo realizó un panel de expertos y luego grupos focales con la población usuaria a fin de poder identificar los aspectos más relevantes de la calidad en los CEM.

El panel de expertos estuvo conformado por los miembros del equipo, profesionales de las Unidades que habían sido operadores de algunos CEM, y las operadoras de tres CEM de Lima. Las reuniones fueron dirigidas por la coordinación de monitoreo y tuvieron como objetivo conocer las dimensiones de calidad según el Modelo SERVQUAL de calidad de servicios, pues a través de estas dimensiones se agruparían los factores de calidad. Las dimensiones de la calidad permitía tener una comprensión más clara de los aspectos relevantes de un servicio, esto ayudaría a comprender mejor qué es lo que se iba a preguntar a los expertos y a las usuarias.

#### **Dimensiones de Calidad**

- a) La dimensión de Tangibilidad, que agrupaba aspectos como la accesibilidad geográfica al servicio, la limpieza y comodidad de los espacios reservados a los usuarios, la señalización interna del servicio, la privacidad de los servicios, la facilidad de localización de los mostradores o ventanillas, entre otros.
- b) La dimensión de Fiabilidad, entendida como la habilidad para ejecutar el servicio de forma fiable y cuidadosa, se podrían incluir aspectos relativos a la fiabilidad de la información o asesoramiento recibidos, cumplimiento de los plazos de tramitación o gestión previamente definidos, interés en resolver los problemas que puedan surgir durante la prestación del servicio, etc.
- c) La dimensión de Capacidad de Respuesta, relacionada con la disposición y voluntad de los empleados para ayudar al usuario y proporcionar el servicio, pudiéndose explorar aspectos como la oferta horaria del servicio, si existe cita previa para acceder al mismo la facilidad para obtenerla, tiempos de espera hasta ser atendidos, rapidez en la tramitación, etc.
- d) La dimensión de Seguridad, que agrupaba los conocimientos y atención mostrados por los operadores y sus habilidades para inspirar credibilidad y confianza.
- e) La dimensión de Empatía, vinculado con la atención individualizada que ofrecen los operadores a las usuarias, la atención esmerada e individualizada y capacidad de comprensión y adaptación a las necesidades de los usuarios.

Fuente: Adaptado de la “Guía para la Realización de Estudios de Análisis de la Demanda y de Evaluación de la Satisfacción de los Usuarios”, de AEVAL<sup>17</sup>.

Salvo la dimensión de tangibilidad, el resto comprendía la identificación de factores vinculados a responsabilidad de los operadores, y su propio nivel de organización en los CEM. La dimensión de tangibilidad comprendía mejoras en la infraestructura del CEM o su ubicación, aspectos relacionados con un mayor presupuesto, competencia del Programa Contra la Violencia o el gobierno local donde se localizaba el CEM.

En el panel de expertos, la participación de los operadores de los CEM hizo evidente puntos de vista diferentes respecto a cómo se entendían algunos factores de calidad desde la óptica de los profesionales de las Unidades y de los operadores. La participación y los aportes de los operadores de los CEM se daba con mucha prudencia, pues por más experiencia que tenían en el trato con las usuarias y el contexto en el cual se desarrollaba la atención, desde el otro frente podría haber una réplica por el conocimiento normativo y de los procesos que tenían los profesionales de las Unidades. Sucedió con los eventos de promoción, profesionales del Programa

---

<sup>17</sup> Para las Dimensiones de Calidad la coordinación de monitoreo utilizó información contenida en la “Guía para la Realización de Estudios de Análisis de la Demanda y de Evaluación de la Satisfacción de los Usuarios”, de la primera edición del año 2006, hoy se puede acceder a través de la web de AEVAL a una versión actualizada del año 2016.



Contra la Violencia decían que el promotor por lo menos tenía que estar bien presentable, y el bien presentable podía aludir a muchas cosas, dejando abierta la discusión sobre si el tipo de trabajo que brindaban los operadores de promoción podía adecuarse a ello.

Manifestaban los operadores que las zonas donde realizan capacitaciones, estaban ubicadas en lugares donde era mejor ir con una ropa cómoda, pero al mismo tiempo tenían que visitar otros lugares para reunirse con autoridades requiriéndose una ropa formal. Entonces lo bien presentable dependía de contextos que podían cambiar en minutos, lo que despertaba mucha controversia. En el camino ambos puntos de vistas, reconocían las posiciones de los otros y se podía tener una mejor concientización de las labores de los operadores del servicio, esta era una aproximación a los factores, tendrían que ver también qué es lo que pensaban las usuarias de los CEM (Entrevista N°12, 15 de julio del 2016).

Los trabajos grupales con las usuarias de los CEM, se realizaron entre setiembre y octubre del 2010. Se estableció las coordinaciones con los operadores que coordinaban el proyecto en cada CEM, para que se encargaran de convocar a las usuarias; mientras que al interior del grupo de trabajo se encargarían de preparar los trabajos grupales.

Para el desarrollo de los trabajos grupales, la coordinación de monitoreo elaboró un documento interno denominado: “Guía para los trabajos grupales en los CEM basada en la Técnica del Grupo Nominal”<sup>18</sup>. Dicho documento daba a conocer las características generales que debían de considerar los operadores de los CEM para seleccionar los grupos de trabajo de usuarias, aspectos que fueron importantes destacar en vista del tipo de servicio que brindaban los CEM. Se resaltó que las edades de las participantes debían ser personas adultas entre 25 y 49 años, que la técnica debería congrega a la variedad de usuarios que se atendían. Si es que se consideraban personas que habían sido víctima de violencia sexual, sólo se considerarían a personas que hayan culminado el proceso de atención, entre otros aspectos más relacionados con las condiciones del lugar o características de las personas que facilitarían el trabajo. Los miembros del equipo de trabajo discutieron mucho la edad y las condiciones de las usuarias, pues era impensable que participen personas que recién hayan pasado problemas de violencia, optándose así por aquellas que ya tenían un tiempo atendándose o personas que ya habían culminado las atenciones. Quedaba asimismo claro que la edad debía corresponder con personas adultas por mas que esto vaya en contra de la técnica que requería muestras heterogéneas.

Para la convocatoria a las usuarias del servicio de atención, las operadoras revisaron las fichas de atención y vieron qué usuarias tenían disponibilidad para ir al CEM en la fecha que les indicaban, tuvieron que llamarlas a sus casas, o cuando llegaban las usuarias al servicio tuvieron decirles que en tal día y en tal lugar se realizaría una reunión con representantes del Ministerio. Les pidieron que fueran, explicándoles que les iban a hacer unas preguntas con respecto al trabajo que las operadoras realizaban y así poder brindar un mejor servicio. Las usuarias sentían

---

<sup>18</sup> Para el desarrollo de este documento el Programa Contra la Violencia , a través de sus miembros, hizo llegar a la coordinación de monitoreo algunas experiencias con el que el Programa contaba. Entrevista N°3. Esta guía también tomo en cuenta materiales de AEVAL como la “Guía para la Realización de Estudios de Análisis de la Demanda y de Evaluación de la Satisfacción de los Usuarios”.

que tenían que ir de alguna manera, por el servicio que las operadoras del CEM les estaban brindando (Entrevista N°12, 15 de julio del 2016).

Por el lado de prevención las operadoras tuvieron que ver cuáles de las facilitadoras y personas de las redes podrían participar de los trabajos grupales. Se facilitó su convocatoria pues las operadoras sostenían reuniones periódicas con estas personas (Entrevista N°9, 20 de julio del 2016; Entrevista N°12, 15 de julio del 2016). Les indicaron a las asistentes que el CEM estaba participando en un proyecto y eso les llamaba la atención, les interesaba, sentían cierto reconocimiento por ser sólo algunos CEM donde se realizaba el proyecto, les agradaba participar, se sintieron reconocidas y emocionadas de poder expresar su experiencia con el CEM (Entrevista N°10, 27 de julio del 2016; Entrevista N°12, 15 de julio del 2016). Al convocarlas una operadora recuerda la reacción de una de las facilitadoras cuando le realizó la invitación: “-Nombre de la operadora- te están supervisando, qué tengo que decir, un poco así no...” (Entrevista N°10, 27 de julio del 2016). Sin embargo, las operadoras trataban de calmar los ánimos y decirles que los trabajos grupales eran un espacio para conversar con los representantes del Ministerio y decir lo que era el trabajo.

Para el desarrollo del trabajo grupal con las usuarias, los profesionales de la Dirección de Monitoreo realizaron las coordinaciones para que en Lima, el Ministerio, a través del área de transportes, pueda facilitar la movilidad de traslado ida y vuelta hacia los lugares donde se realizaría el evento. Asimismo, reconociendo el tiempo y los gastos que realizaban las usuarias para trasladarse hacia el lugar de las reuniones, coordinaron con representantes del Ministerio para darles a las usuarias cinco nuevos soles por conceptos de pasajes. De otro lado, dado que los trabajos grupales tenían que ser filmados y grabados solicitaron dichos instrumentos al Ministerio, en vista que no lo disponían se pidieron prestados estos equipos al Director de Monitoreo (Entrevista N°8, 13 de julio del 2016).

La realización de los trabajos grupales siguió la Guía para el Trabajo Grupal. Los profesionales que facilitaron estos trabajos hicieron varios cambios en la medida de las respuestas que se daban, énfasis e inquietudes de las asistentes. Una situación que se presentó en las reuniones era que las asistentes no sólo respondían lo pautado en la Guía, también hablaban de sus casos de violencia, cuando no se les había consultado al respecto. Dicha situación sucedió en todos los CEM con las usuarias del servicio de atención, el moderador escuchaba por un momento y veía como el discurso iba haciéndose más intenso, pudiéndose convertir estas intervenciones en llantos, momentos difíciles que muchas veces también contagiaba al resto de personas con los mismos casos. Cuando esto se presentaba, el moderador les hacía una repregunta tratando de volver al rumbo del objetivo del trabajo grupal, buscando apaciguar la situación que se vivía, situación complicada que pudo manejarse en cada una de los CEM donde se presentó (Entrevista N°8, 13 de julio del 2016). Finalizadas las reuniones las personas pasaron a firmar una lista para que les hicieran entrega de cinco soles para que puedan costear los pasajes a sus casas.

En uno de los trabajos grupales con las usuarias del servicio de atención sucedió algo singular, dos profesionales del equipo del Programa Contra la Violencia de la Unidad de Atención se hicieron presentes en esta reunión. El equipo de monitoreo no fue informado al respecto, al parecer venían a inspeccionar el trabajo grupal que se estaba realizando. Una de las profesionales identificadas había participado en

reuniones iniciales del proyecto y alguno de los profesionales del equipo de trabajo la recordada pues era “una de las detractoras iniciales del proyecto...siempre habló en contra del proyecto, que no valía la pena...” (Entrevista N°3, 14 de julio del 2016). Esta profesional era justo la persona que ese día presenciaba cada uno de los pasos y acciones que hacía el moderador del trabajo grupal, estuvo sólo unos minutos y luego se marchó. Pasado este imprevisto se pudo conocer que dicha profesional había observado el procedimiento técnico con el cual se realizaba el trabajo grupal (Entrevista N°5, 18 de julio del 2016). Al consultar a la profesional del por qué de su participación ella no recuerda bien las observaciones que realizó, pero esboza dos posibilidades: la primera referida al sesgo en la selección de las informantes de los grupos focales, pues la selección lo realizaban los operadores del servicio y eso sesgaba la selección: “siempre traían a las caseritas que tenían muy buena impresión, ósea eso estaba sesgado”. Por otro lado, “en caso el investigador lo seleccionaba (considérese como una adecuada selección), se corría el riesgo que las personas que están seleccionadas de repente no están en condiciones emocionales en ese momento para poder discernir, para poder clarificar, para poder identificar cuáles son esos aspectos de la calidad del servicio...” (Entrevista N°6, 18 de julio del 2016). En adelante no se supo de dicha profesional mas si de una representante de su área que pasó a conformar parte del equipo de trabajo.

Los trabajos grupales con los usuarios del servicio de prevención fue más heterogéneo, se había convocado personas de ambos sexos, de todas las edades, eran estudiantes universitarios, facilitadoras de los CEM, profesores de colegios, líderes de algunos barrios donde se ubicaban los CEM. El lenguaje utilizado por quienes organizaron los trabajos grupales fue diferente, no tan cauto como con en el caso de atención, era un lenguaje más jovial, las personas conocían bien la función del CEM e identificaban fácilmente la calidad en los servicios. El trabajo grupal siguió con normalidad, demoró mucho más del tiempo establecido, todos querían participar. Al igual que en el caso de atención, finalizada la reunión, también se les ofreció cinco soles para que puedan retornar a sus casas (Entrevista N°8, 13 de julio del 2016).

En la quincena de octubre, el equipo de trabajo culminó con los trabajos grupales, a fines de ese mes tuvieron los resultados, todo el mes de octubre se dedicaron a seleccionar los factores de calidad, empezaba diciembre y no había Carta de Servicio. El equipo de trabajo fue consciente de ello esperaban que en esas pocas semanas que quedaban para finalizar el año, se dedicaran a obtener la matriz de indicadores alineados a los compromisos de calidad, principal insumo para las Cartas de Servicios.

Las reuniones a fines del año 2010, se abocaron a construir una matriz donde por cada factor de calidad identificado existiera un estándar de calidad, un indicador, la fórmula con la cual se mediría, el compromiso de calidad asociado, las metas que se podían conseguir, entre otros elementos. Culminada esta etapa la coordinación de monitoreo elaboró un informe en el que se detallaban las acciones que se habían venido realizando hasta el mes de diciembre del 2010. Con la finalidad que se continúe con el proyecto era necesario que la matriz de indicadores que daban sustento a los compromisos de calidad sea revisado y visado por las Unidades Gerenciales que conforman el Programa Contra la Violencia, en tal sentido la Dirección de Monitoreo programó una reunión con la Directora y los Directores de las Unidades Gerenciales del Programa Contra la Violencia.

**Tabla 1 Compromisos de calidad de los CEM**

Compromisos de calidad identificados en el servicio de atención:
• Brindarte un trato amable y cordial
• Darte alternativas de solución a tu problema de violencia familiar y/o sexual
• Proporcionarte información con un lenguaje comprensible
• Ofrecerte atención sin discriminación alguna
• Garantizar la reserva de la información que proporcionas
• Atenderte en el tiempo programado por los profesionales
• Atenderte en ambientes donde la privacidad está garantizada

Compromisos de calidad identificados en el servicio de prevención:
• Garantizar la puntualidad en los eventos de capacitación que organicemos
• Brindar información con un lenguaje comprensible en los eventos de capacitación
• Dar a conocer el Plan de Prevención Contra la Violencia Familiar y Sexual a los representantes de los diferentes espacios de concertación

Fuente: Extraído del Expediente N° 2010-031-I009726.

#### **5.4. Complicando la implementación de las Cartas de Servicios**

En enero del 2011 el equipo de trabajo realizó la reunión que había sido programada en diciembre del 2010, asistieron la Directora del Programa Contra la Violencia y algunos Directores de las Unidades Gerenciales del Programa, miembros del equipo del proyecto y de la Dirección de Monitoreo. En la reunión se resolvieron las consultas y dudas en relación a la propuesta de compromisos de calidad y la matriz de indicadores. En posteriores reuniones realizadas en ese mes, se hicieron algunos ajustes a la propuesta de compromisos con los aportes de sus miembros y de los Directores del Programa Contra la Violencia, obteniéndose la propuesta final, culminándose así el contenido de las Cartas de Servicios.

Los miembros del equipo decidieron remitir desde la Dirección de Monitoreo, a través de la Dirección General, un informe en las primeras semanas del mes de febrero para que la Dirección Ejecutiva del Programa Contra la Violencia pueda revisar y validar su contenido, con su respuesta podrían solicitar a la Oficina de Comunicaciones el diseño de las Cartas de Servicios. La solicitud se realizaba porque la Oficina de Comunicaciones había establecido dentro de sus normas internas<sup>19</sup> que los diseños que se les solicite deberían ser presentados en físico y en un disco compacto: “debidamente revisado y visado por el superior jerárquico de cada oficina”; y cuando ello incurría a una Unidad Ejecutora, como lo era el caso, este debería “presentar el visto bueno del Director Ejecutivo correspondiente”. Los documentos debían ser firmados por la Directora Ejecutiva del Programa Contra la Violencia, el Director General y el Director de Monitoreo, eran las normas internas que tenían que cumplir.

La respuesta del Programa Contra la Violencia llegó a la Dirección de Monitoreo en marzo, pasado un poco más de un mes de solicitada. Al interior del Programa la

---

<sup>19</sup> El documento al que se alude lleva por nombre: “Solicitud de material de Comunicaciones”, es un documento que se maneja a nivel interno del Ministerio.

Dirección Ejecutiva había solicitado que la propuesta sea evaluada por cada una de las Unidades Gerenciales, incluyendo una reunión con el equipo involucrado. El Programa llegó a otorgar el visto bueno a las propuestas presentadas, sólo observó la dirección errónea de uno de los CEM. Con el visto bueno, la Dirección General elevó un memorando en abril, solicitando a la Oficina de Comunicaciones realizar el diseño de las Cartas de Servicios. Según las normas internas de Comunicaciones (las mismas que se dieron para la revisión y visado) el tiempo con el que debería ser solicitado un díptico o tríptico, debía ser con 2 semanas de anticipación como mínimo; sin embargo la respuesta de Comunicaciones se dio a inicios de junio, pasados casi dos meses de haber sido solicitadas.

Al interior de la Oficina de Comunicaciones sabían que las normas internas estaban sujetas a las prioridades, estas no estaban escritas se fueron asumiendo en la práctica. La primera prioridad era la Alta Dirección, si algo solicitaba se detenía todo Comunicaciones, así se encontraran realizando algo ya programado con anterioridad. Luego venían las actividades efemérides, en cada mes el Ministerio celebraba algún tema en especial: semana de la no violencia, día del adulto mayor, semana de la lactancia materna, entre otros, y eso debía hacerlo Comunicaciones. Finalmente se tomaban en cuenta los documentos oficiales como los pedidos específicos de demás áreas. ¿Entonces cuál era la prioridad de las Cartas de Servicios? El comunicador recuerda lo siguiente: “se alargó un poco (el diseño de las Cartas de Servicios) porque había otras actividades, eso si yo me acuerdo muy claramente, que tuvimos que esperar, tuvimos que retrasarlo un poco porque había otras prioridades en ese momento” (Entrevista N°7, 20 de julio del 2016).

Días antes que Comunicaciones presentara los diseños, a pocos días de culminar el mandato presidencial, el Decreto Supremo N° 044-2011-PCM establecía que los Ministros de Estado deberían culminar la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales en un plazo no mayor de 45 días. Dicha medida significaba que los CEM de Lima, donde se realizaría el proyecto, deberían de transferirse a los gobiernos locales provinciales. Con esta medida, al no estar los CEM a cargo del Programa Contra la Violencia, no podría emprender el proyecto, tendrían que ser los gobiernos provinciales, todo lo trabajado tenía que adaptarse a esa realidad.

En este contexto, algunos miembros del equipo de trabajo tuvieron que ausentarse, la prioridad en esos momentos era viajar a provincias. Uno de los profesionales del Programa Contra la Violencia recuerda: “eso (transferencia de los CEM) también afectó el tema de las reuniones, porque se empezó a viajar así de una manera alocada para la suscripción de los convenios de gestión (para efectivizar la transferencia)” (Entrevista N°3, 14 de julio del 2016). Las reuniones se paralizaron por un periodo aproximado de 2 meses en espera de las Cartas de Servicios y los viajes para suscribir los convenios de gestión<sup>20</sup>.

Culminando los viajes y obtenido el diseño de las Cartas de Servicios, el equipo de trabajo conjuntamente con el Director de Monitoreo, se reunieron a inicios de junio del 2011 para plantear una estrategia que permitiera que el proyecto no se frenara. Realizado el análisis de la situación el equipo de trabajo planteó dos medidas: Primero, para el CEM de Tacna, la implementación del proyecto se podría

---

<sup>20</sup> Un Convenio de Gestión es un acuerdo entre representantes del Ministerio y el Gobierno Regional o Local (titulares o sus representantes), respecto a un modelo de gestión para lograr resultados en un servicio público identificado y priorizado (PCM, 2016).

institucionalizar en el gobierno provincial de Tacna a través de convenios de gestión entre esta provincia y el Ministerio. Segundo, para los CEM de Lima, se podría gestionar a través del Programa Contra la Violencia la incorporación del proyecto dentro de los documentos asociados a la transferencia al gobierno provincial de Lima, pudiendo incluirse las Cartas de Servicios en las actas de entrega y recepción, acta de sustentación o informe final del proceso de transferencia. Además de ello el equipo podría brindar apoyo al gobierno provincial para su implementación, podía poner a su disposición un protocolo de la elaboración de las Cartas de Servicios.

Con la estrategia planteada, la coordinación de monitoreo elaboró un informe dando cuenta de los planteamientos acordados, así como también el protocolo de elaboración de las Cartas de Servicios. Obtenido el informe y el protocolo, a través de la Dirección General, enviaron las propuestas al Vice Ministerio de Desarrollo Social para que este lo hiciera llegar al Vice Ministerio de la Mujer, con el objetivo que estableciera las orientaciones al Programa Contra la Violencia para que incorporara las Cartas de Servicios en el marco del proceso de transferencia. La propuesta fue enviada en la quincena de junio, siendo recibido por el Vice Ministerio de la Mujer, quien lo envió al Programa Contra la Violencia para que opinara o informara sobre el tema. En el Programa, la Unidad de Atención se encargó de dichas acciones, los profesionales de esta Unidad tenían otras tareas pendientes motivo por el cual se atrasó la respuesta al Vice Ministerio de la Mujer hasta la segunda semana de agosto. Era común que las respuestas a los informes para pedido de información, opinión, autorización, entre otros actividades del proyecto, se dilataran en las dependencias del Ministerio, algunos profesionales del Programa Contra la Violencia recuerdan el por qué se daban estos hechos:

“Normalmente cuando nos asignan responsabilidades (integrar el equipo del proyecto Cartas de Servicios), nos asignan muchas responsabilidades...” (Entrevista N°5, 18 de julio del 2016)

“No era un equipo que estaba dedicado exclusivamente al proyecto, tenía varios encargos...” (Entrevista N°4, 18 de julio del 2016)

“Uno de los inconvenientes es que cuando te dan este tipo de responsabilidades (integrar el equipo del proyecto Cartas de Servicios), no es que tienes solamente esta responsabilidad, sino que tienes varias a la vez. Y esas varias a la vez son inmediatas, igual. Entonces como lo de la Carta podía esperar...” (Entrevista N°3, 14 de julio del 2016)

A pesar de las demoras, el trámite siguió su camino, obtenida la respuesta, el Vice Ministerio de la Mujer comunicó al Programa Contra la Violencia que ejecute el proyecto y gestione la inclusión de las Cartas de Servicios en los convenios de gestión como parte del proceso de transferencia. El Programa Contra la Violencia solicitó a su representante ante el proyecto proceder a implementar las Cartas de Servicios en los cuatro CEM, asimismo se informó de lo decidido al equipo del proyecto.

El otro aspecto que se trató en la reunión de junio fue el diseño presentado por la Oficina de Comunicaciones, este tuvo algunas observaciones. El equipo de trabajo deseó tener otro tipo de resultado, se había esperado cerca de dos meses para tener sólo un avance, existía un fastidio que se extendía a todos los miembros del equipo (Entrevista N°3, 14 de julio del 2016; Entrevista N°4, 18 de julio del 2016;

Entrevista N°5, 18 de julio del 2016). Se puso atención en que los colores que contenía no eran los colores institucionales, eran los colores y formas que en esa oportunidad la Municipalidad Metropolitana de Lima estaba utilizando para promover su nuevo eslogan: “Lima Ciudad para Todos”. Uno de los profesionales recuerda también otra apreciación respecto a los colores del diseño:

*Comunicaciones saca una propuesta que no estaba alineada con la propuesta que se estaba trabajando desde el proyecto, entonces el Programa empieza a observar... incluso observa hasta la forma, yo recuerdo que en su momento el diseñador quería aplicar un diseño con unos colores morados una cosa así, nosotros no estábamos de acuerdo con ese tipo de diseños porque no estaban alineados ni siquiera con la identidad gráfica del Sector (Entrevista N°4, 18 de julio del 2016).*

A pesar de los inconvenientes en el diseño, el proyecto tenía la venia del Vice Ministerio de la Mujer y del Programa Contra la Violencia, por lo que el equipo de trabajo decidió tener todos los elementos para implementar las Cartas de Servicios. Era necesario la confección de afiches y banderas alusivos a la implementación de las Cartas de Servicios. Es así que a través de la coordinación de monitoreo, en setiembre, solicitaron a la Oficina de Comunicaciones que elaboraran el diseño de estos medios comunicacionales, tomando en cuenta que ya se venía elaborando el diseño de las Cartas de Servicios. Además, considerando el enfoque participativo que había tenido el proyecto desde su inicio, los integrantes del equipo de trabajo decidieron que el diseño sea validado con las usuarias de los CEM. La validación también se solicitó realizarla a Comunicaciones, sugiriéndoles que consideraran a lo máximo dos CEM debido a que el mismo diseño sería aplicable a los cuatro CEM.

Además del tema comunicacional que todavía no se culminaba habían otros temas que resolver, la Carta de Servicio contenía un mecanismo de comunicación entre el usuario y el Ministerio en caso los compromisos de calidad no se pudieran cumplir. En este caso se tenía que saber el por qué de tal situación, tendrían que conocer lo sucedido, mejorar la situación que llevaba al incumplimiento, comunicar a las usuarias de las medidas de mejora. Para que esto pudiera darse el equipo del proyecto planteó tres alternativas para hacerlo: por correo electrónico, vía telefónica y de manera presencial. Se descartó el primero por ser un canal no muy masivo, podía restringir la participación de las usuarias; también se descartó el presencial, pues implicaría gastos logísticos y de recursos humanos que no se disponía.

El equipo de trabajo propuso contar con un anexo telefónico para recibir las llamadas. Por ello, a través de la Dirección General solicitaron a la Oficina de Informática la implementación de una línea telefónica en la Dirección de Monitoreo, área desde donde se iban a recibir las llamadas en caso surja algún reclamo o sugerencia en relación a los compromisos de calidad de la Carta de Servicios. La decisión de colocar la línea telefónica en Monitoreo se tomó en las reuniones del equipo de trabajo, pensaron en un momento que esta línea se instalaría en el Programa Contra la Violencia, y al no al no ser posible terminó instalándose en la Dirección de Monitoreo. Uno de los profesionales del Programa Contra la Violencia recuerda: “Nosotros (equipo del Programa) hicimos la consulta verbalmente, nos reunimos con el jefe de presupuesto... y nos dijo no hay presupuesto”, dicha información la compartimos con el coordinador de monitoreo, quien a su vez lo comunicó a su Director, es así que través de esta Dirección dijeron: “nosotros lo asumimos” (Entrevista N°3, 14 de julio del 2016). El anexo telefónico se instaló en

Monitoreo, justo al lado del escritorio donde laboraba el coordinador de monitoreo.

Diseños comunicacionales para dar a conocer la implementación del proyecto, canales de comunicación para el sistema de participación ciudadana, el equipo de trabajo empezó a ver otros aspectos que no se habían considerado en su momento: ¿Con qué instrumento se iban a medir los compromisos de calidad? Había un sistema de indicadores, una Dirección de Monitoreo que se encargaría de hacerle seguimiento, inclusive los formatos para poder ingresar las valoraciones; pero faltaba el insumo, era necesario construir encuestas para nutrir el sistema de monitoreo. Así como se necesitaban encuestas también era importante saber dónde se depositarían, por lo mismo tendrían que adquirir buzones para la recolección de estas encuestas, pero ¿Quiénes se encargarían de trasladar las encuestas? ¿Con qué periodicidad se haría?. Ante estas preguntas fue necesario que se elaborara un reglamento para la operatividad y funcionamiento de las Cartas de Servicios, que luego tenía que institucionalizarse mediante una resolución de contenido legal para que se ejecute. Al mes de setiembre habían transcurrido más de un año de haberse iniciado el proyecto, habían pasado varias directoras del Programa Contra la Violencia, varias Vice Ministras, Ministras e inclusive Presidentes, no había cambiado la composición del equipo de trabajo, pero el equipo ya empezaba a dar signos de agotamiento, faltaban hacer más actividades y además tenían tareas propias de sus funciones que enfrentar.

Al equipo de trabajo le faltaba elaborar la encuesta y el reglamento, discutirla, luego aprobarla. Desde la coordinación de monitoreo presentaron una propuesta de encuesta para los servicios de atención y de prevención, se realizaron sucesivas reuniones verificando cada una de las preguntas a razón de hacerlas entendible para las usuarias. El consenso sobre la forma y el fondo de las preguntas se hacía difícil entre los miembros, a cada mejora de la encuesta la coordinación de monitoreo presentaba una propuesta mejorada. Uno de los profesionales del Programa Contra la Violencia recuerda lo complejo de llegar a acuerdos: “nos agarrábamos en una discusión por una sola palabra, por lo que quiera decir te podías mandar hasta una hora para llegar al consenso” (Entrevista N°3, 14 de julio del 2016). Las discusiones al interior del equipo de trabajo habían sido constructivas, se había interiorizado entre los miembros un sentido de equipo que ayudaba siempre a retomar las reuniones con el objetivo de poder finalmente contar con las Cartas de Servicios. A pesar de todo ello en el momento que discutían las encuestas se empezó a apreciar una mayor controversia, una de las profesionales recuerda que en este proceso faltó un poco más de rigurosidad para hacer la propuesta más seria. (Entrevista N°5, 18 de julio del 2016) En el mismo sentido otro profesional del Programa Contra la Violencia recuerda que esta reacción del Programa se debía a problemas anteriores:

*Se dilató mucho el tiempo (en el diseño de las Cartas de Servicios) y luego cuando entramos a la siguiente fase, que era justamente la elaboración de estas herramientas (la encuesta), como que esa fase como que se ajustó, entonces ya la gente empezó a opinar por opinar, entonces no era tan válida la información que se encontraba dentro de las encuestas, o con respecto a la construcción de la herramienta como tal, eso es algo que me llamó mucho la atención, que me apenó bastante (Entrevista N°4, 18 de julio del 2016).*

Pero no sólo eran las encuestas, otra actividad pendiente era la elaboración del Reglamento de Operatividad y Funcionamiento de las Cartas de Servicios, al igual



que con la encuesta, la coordinación de monitoreo presentó un modelo de reglamento para ser debatido y mejorado por el equipo, se pensaba culminarlo y ponerlo a disposición del Programa Contra la Violencia para su validación igual que la encuesta. En ese proceso otro elemento surgió, esta vez ya no era la demora en el diseño de la Carta de Servicio, la transferencia de los CEM, el cambio de gobierno, o las tareas urgentes y prioritarias, sino se avecinaba el mes de noviembre, mes de la no violencia, que volcaba a todo el Programa a desarrollar un conjunto de actividades. La coordinación de monitoreo enviaba para opinión el reglamento, sin embargo al interior del Programa Contra la Violencia las reacciones fueron diferentes:

*Cuando ya (la Dirección de Monitoreo) empieza a sacar, acá esta el reglamento... y quería las opiniones en menos de una semana, dos semanas, entonces como que ya hubo una especie de desfase porque tu terminabas diciendo pero si todavía no nos hemos puesto de acuerdo con la primera herramienta... (el diseño de las Cartas de Servicios). Entonces ya había como una especie de resistencia de parte de los técnicos del Programa... La coordinación de monitoreo presentó el reglamento, y ¿Qué es esto?, no entendíamos, bueno serán ellos lo que entendían... no me voy a mirar, a chequear, ósea una cosa así hubo en el Programa. Y también había una especie de fastidio porque el Programa sentía que la misma (Dirección de Monitoreo) había generado este proceso de dilatación, ellos son los que impulsaron esto entonces ellos lo terminan, no, una cosa así fue la mirada (Entrevista N°4, 18 de julio del 2016).*

*En el tema del reglamento creo que se sentía un poco más de limitaciones de cómo lo vamos a hacer, que no cueste, que se implemente pero que no cueste, que no tengamos que invertir nada, entonces era un tema de buscar todos los mecanismos que podamos encontrar a cero costos... eso un poco limitaba el proyecto...; incluso, y quién va contestar, y cómo lo van abrir, cada cuanto días van a abrir los sobres, y si es por correo no todos tienen acceso al correo, y si es físico cada cuanto tiempo lo van a recoger, quién va a procesar eso, quién va a revisar eso, qué área lo va a ver, y era un tema de ¡Uy no, más trabajo! (Entrevista N°5, 18 de julio del 2016).*

La primera propuesta del diseño de la Carta de Servicio fue presentada por la Oficina de Comunicaciones en junio del 2011, en ese mes se había encargado a los profesionales de esta oficina para que mejoraran el diseño. En los meses sucesivos la coordinación de monitoreo buscó infructuosamente que esta oficina plantee como una de sus prioridades mejorar el diseño de las Cartas de Servicios, pasaron varias semanas para que presentaran una propuesta. La espera fue igual de larga que la primera entrega, en el nuevo diseño se podían apreciar cambios, pero no lo suficiente para ser del agrado de todo el equipo.

Los representantes del Programa Contra la Violencia criticaron la propuesta de Comunicaciones. Si dentro de las mejoras solicitaron que el diseño fuera más amigable, un representante del Programa recuerda cuán amigable fue la propuesta: "Para que dijimos más amigable, que nos fuimos al otro extremo... la otra propuesta era con muñequitos, muñequitos medios patológicos, ósea nos fuimos al otro extremo... y nunca nos pusimos de acuerdo" (Entrevista N°3, 14 de julio del 2016). Se habían esbozado unos personajes en carboncillo asemejándose a los operadores de los CEM, muy parecidos a dibujos animados, eso no fue del agrado para los

profesionales del Programa Contra la Violencia, les pareció una propuesta infantil que no iba de la mano con el tipo de población a la que se atendía. Nuevamente el equipo de trabajo objetó la propuesta y nuevamente el coordinador de monitoreo fue a manifestar al Comunicador los problemas que el equipo había encontrado en las Cartas de Servicios.

Por el lado de Comunicaciones señalaban que la propuesta se alineaba a la línea gráfica que se establecía desde el área de Comunicaciones del Ministerio, los colores, los usos de personajes, de dibujos, era la tendencia que se venía utilizando en los materiales comunicacionales del Ministerio. El dibujo sin color del personaje del tríptico, señalaba el comunicador, era porque se trataba que el diseño se concentre en la acción del personaje no en los colores que este puede tener, era resaltar la interacción positiva, mostrar los personajes que interactúan en una charla, eso era parte de la propuesta interna que manejaba la Oficina de Comunicaciones (Entrevista N°7, 20 de julio del 2016). El Comunicador tenía sus argumentos técnicos y eran ellos los que finalmente aprobarían los diseños. Al interior del equipo había un fastidio generalizado por todo el tiempo que se había esperado para tener la propuesta final del diseño. Algunos profesionales del Programa Contra la Violencia recuerdan esa experiencia:

“A mi me dejaba la impresión de que tu a mi no me vas a venir a enseñar cómo tengo que hacer esto no, era como mucho celo profesional en ese sentido” (Entrevista N°3, 14 de julio del 2016).

“La percepción era que era una cuestión de capricho, bueno hay que hacerle caso al área de Comunicaciones” (Entrevista N°4, 18 de julio del 2016).

“Claro, como en el Estado se tiene que contar con la opinión competente para poder seguir avanzando...” (Entrevista N°5, 18 de julio del 2016).

En adelante se programaron para las primeras semanas de octubre la validación de las Cartas de Servicios por parte de las usuarias, en dos de los cuatro CEM donde se implementaría el proyecto. La respuesta de las usuarias no fue de hacer cambios sino aportes a la propuesta de diseño, se incluyó, por ejemplo, que el dibujo que representaba al operador llevara consigo algún material como un tríptico o afiche que lo acompañe, entonces se añadieron algunos elementos visuales que lo acercaran a la realidad (Entrevista N°7, 20 de julio del 2016).

En la segunda semana de noviembre, el profesional de Comunicaciones a cargo de la elaboración del diseño, envió al coordinador de monitoreo el modelo de diseño producto de la validación con las usuarias. El diseño fue reenviado al coordinador del Programa Contra la Violencia para que hiciera llegar sus observaciones, no siendo de su agrado pues, entre varios motivos, los dibujos que presentaba el diseño no se ajustaban al público usuario de los CEM, además de que contenía mucha información y no se consignaba el eslogan de las Cartas de Servicios. Estas observaciones el coordinador de monitoreo las hizo saber al comunicador, quien recuerda esta experiencia: “Un día (el coordinador de monitoreo) bajó a decirme ... dicen que esto, esto, esto, pero yo digo no hay ningún fundamento, ya lo hemos validado en campo, lo que diga la gente es lo que dice la gente, lo que digan ellos...” (Entrevista N°7, 20 de julio del 2016).

Al haberse cambiado poco el diseño, el equipo de trabajo solicitó reunirse con el Director de Monitoreo para darle a conocer las observaciones al diseño. Resultado de esta reunión a inicios de diciembre, el Director y coordinador de Monitoreo acudieron a la Oficina de Comunicaciones a reunirse con el director de esta oficina, reunión a la que también se sumó el Comunicador que había presentado el diseño. El Comunicador argumentó cada uno de los elementos considerados en la Carta de Servicio, además que lo que estaba en la Carta era lo que las usuarias habían validado, que no había forma de hacer cambios (Entrevista N°7, 20 de julio del 2016). Los otros participantes mostraron algunos elementos que si se podían añadir, al final, con la mediación de los directores de ambas oficinas, se llegó al acuerdo para cambiar parte del diseño pero que este guardara las recomendaciones realizadas en la validación con las usuarias.

Posterior a la reunión, el coordinador de monitoreo y el diseñador de comunicaciones se reunieron para hacer los cambios al documento final. En esta actividad participó el diseñador de Comunicaciones, quien incluyó los cambios propuestos en la reunión pasada. El documento final con los cambios efectuados fue recepcionado por la Oficina de Monitoreo en la segunda semana de diciembre; sin embargo este tenía una particularidad, contenía la imagen de una mujer maltratada con la frase: “muchas veces el trauma va más allá de la violación misma”, imagen y frase no contemplados en las reuniones precedentes. Sucedió que por ese momento se había encargado la Oficina de Comunicaciones a otra persona y esta había sugerido que se inserte esa imagen y frase. Esto motivo a que nuevamente se tuviera que coordinar para que el diseño pueda obtenerse tal cual lo planeado, es así que el diseño final fue cambiado y remitido por correo al finalizar diciembre del 2011.

### **5.5. Frustrando la implementación de las Cartas de Servicios**

A pocos días de terminar el año 2011, la coordinación de monitoreo elaboró el informe final para la implementación de las Cartas de Servicios, el cual contenía toda la documentación necesaria para la implementación. La Dirección de Monitoreo puso a disposición del Programa Contra la Violencia las encuestas de participación ciudadana, el Reglamento para la operatividad de las Cartas de Servicios, el diseño de las Cartas de Servicios, el diseño del afiche y bandera para la promoción de las Cartas de Servicios. Asimismo, recomendaba adquirir buzones para que en ella se pueda recolectar las encuestas, así como un Libro de Reclamaciones. El informe final fue enviado desde la Dirección General, un día después de que se obtuvo la propuesta final de Cartas de Servicios, ese mismo día llegó al Programa Contra la Violencia y fue derivado a la Unidad de Atención. En esta Unidad el coordinador del proyecto elaboró un informe dando cuenta de la importancia de la implementación del proyecto como instrumento de mejora de los servicios, resaltando la participación de los profesionales de las Unidades que componían el Programa y la participación de las personas usuarias y operadores de los CEM. El coordinador en el Programa Contra la Violencia solicitó la aprobación de la implementación de las Cartas de Servicios y el reglamento a través de una Resolución Ministerial. Recomendó que tuviera la opinión de las otras Unidades que habían participado de la elaboración del proyecto, asimismo remitirlo a Asesoría Legal para tener su opinión y elevar el informe al Vice Ministerio de la Mujer para que apruebe la implementación y el reglamento.

Al llegar la solicitud de opinión a las Unidades de Prevención y de Servicios su revisión no estuvo a cargo de las personas involucradas en el proyecto. En el caso de prevención su representante había tomado vacaciones y el documento fue evaluado por otro profesional, aun así, según el informe presentado por esta Unidad, la respuesta fue coordinada con el profesional miembro del equipo de trabajo. La evaluación hacía notar que los diseños de las Cartas de Servicio no habían tomado en cuenta las observaciones realizadas por el equipo de trabajo; asimismo, señalaba que al haber sido este aprobado unilateralmente por la Oficina de Comunicaciones, el informe que presentó no adjuntaba el sustento del procedimiento del diseño, validación y aprobación de la propuesta. Además también se cuestionaba el reglamento, pues no había considerado cómo se medirían uno de los compromisos de calidad: dar a conocer el Plan de Prevención.

Por el lado de la Unidad de Servicios, la opinión no la realizó el profesional miembro del equipo de trabajo sino otra profesional, la misma profesional que en sus inicios mostraba sus discrepancias con la propuesta, la que en algún momento participó como observadora de los trabajos grupales. Las observaciones abarcaron el diseño del tríptico, las encuestas, el reglamento. Esta profesional recomendaba coordinar respecto a las observaciones emitidas y que se remita al Programa Contra la Violencia el proyecto con sus indicadores para que esa Unidad emita opinión técnica y ética en razón a sus competencias. También que la propuesta se valide por los actores involucrados tomando en cuenta las responsabilidades y el presupuesto que el proyecto irrogaría, que se levantarán las observaciones al reglamento, que la Oficina de Asesoría Legal del Ministerio opine sobre el reglamento pues este involucraba a actores externos al Ministerio, que se diferencien las propuestas en razón al escenario de descentralización. En conclusión se debían de realizar muchos ajustes antes de iniciar cualquier acción de oficialización a través de un reglamento. Es de resaltar que en dicho informe la profesional encargada de elaborar el informe, en la parte final de su proyecto, señaló que también se adjuntaba un mail de la profesional que participaba en el grupo de trabajo para que también sean tomadas en cuenta sus observaciones. La profesional que llegó a elaborar este informe recuerda el por qué la representante del equipo de trabajo del proyecto no elaboró el informe:

*Siempre cuesta más para que escriban, debatan, entonces, es por ello que es probable que los informes que yo emitía en ese momento lo haya hecho personalmente. Obviamente revisando todos los documentos que se me alcanzaban (Entrevista N°6, 18 de julio del 2016).*

Por su parte la profesional miembro del equipo de trabajo también recuerda cómo acontecieron los hechos en el momento de dar respuesta a los documentos que enviaba la Dirección de Monitoreo:

*Yo hago una lista de observaciones y sobre esa lista de observaciones, claro sentí que era un poco así como que tu no vas a poner lo que yo quiero poner, sentí que esa era la posición de la directora.. yo voy a hacer otro informe aparte... Creo que es por eso que la directora hace un informe, porque normalmente el que hace el informe es el especialista y el director revisa y lo suscribe y nada más, no, y si no está de acuerdo con algo, pues lo conversa y es el especialista que los ajusta, no, porque normalmente no hay pues un tema de discrepancia de opiniones, no suele ser así, pero para que*

*ella haya hecho un informe aparte... más minuciosos y detallado, y creo que también pone, también adjunto las observaciones de la especialista, como algo adicional, anexo, entonces era como... que sentí que acá tengo que decir todo porque ya es la última etapa y si no lo digo ahora el proyecto va a pasar ... (Entrevista N°5, 18 de julio del 2016).*

El Programa Contra la Violencia envió un oficio al Director General, bajo cuya responsabilidad estaba la Dirección de Monitoreo, haciéndole llegar las recomendaciones de las Unidades del Programa respecto a la intención de implementarse el proyecto. A febrero del año 2012 ya se iban a cumplir dos años desde que la idea de las Cartas de Servicios surgió desde la Dirección de Monitoreo y todavía no podía implementarse. El oficio fue derivado al coordinador del proyecto para que coordinara con el equipo de trabajo, realizara una evaluación, e informara a la Dirección. El informe no fue respondido hasta junio del 2011, debido a que en ese mes se culminaba el semestre y se tenía que reportar al Plan Operativo, era una tarea que se tenía que hacer de todas formas.

El informe de respuesta se agrupó en tres temas: el diseño de las Cartas de Servicios, las encuestas y el reglamento. En relación al diseño de las Cartas de Servicios, la Dirección de Monitoreo señaló que la Oficina de Comunicaciones tenía competencia para regular, supervisar y evaluar las acciones de comunicación social del Ministerio, por tanto se planteaban dos alternativas: continuar con el diseño propuesto o realizar un nuevo diseño. En el primer caso se argumentaba que el proyecto había sido validado por Comunicaciones, además siendo este piloto, en su implementación, podrían hacerse mejoras a la propuesta inicial. En el segundo caso se tendrían que exponer los motivos para plantear otro diseño, y si Comunicaciones lo aprobaba se tenía que ver quién haría el nuevo diseño: Comunicaciones o el Programa Contra la Violencia, recomendándose que lo hiciera el Programa pues podrían expresar mejor lo que querían comunicar. Respecto a la encuesta se planteaba que en una próxima reunión se den a conocer las propuestas de mejora y hacer los cambios si es que el equipo lo creía conveniente.

Finalmente en relación al reglamento era necesario que este se adaptara a un nuevo contexto, pues a través de un Decreto de Urgencia se suspendía y encargaba al Programa Contra la Violencia las prestaciones y actividades de los CEM hasta fines de diciembre del 2012, asimismo se había conformado una Comisión Sectorial que se encargaría de proponer el nuevo diseño de la estrategia de atención del CEM. Teniendo en cuenta que la nueva estrategia de atención incluía un componente sobre Gestión de Calidad, el reglamento podría adaptarse a las necesidades de la nueva estrategia de atención de los CEM. Teniendo en cuenta el análisis y recomendaciones de estos tres temas se proponía una próxima reunión al Programa Contra la Violencia para continuar con el proyecto. El documento conteniendo estos aspectos llegó al Programa en julio del 2012, fue derivado al coordinador del proyecto y finalmente se dio respuesta mediante un oficio dirigido a la Dirección General a fines de agosto del 2012. En dicho oficio se manifestaba el interés del despacho de la Dirección Ejecutiva del Programa Contra la Violencia en la implementación del proyecto, por lo que instaba a que se reanuden las coordinaciones entre los coordinadores del proyecto para una próxima reunión. En adelante los coordinadores plantearon fecha de reunión que nunca fue posible ejecutarse en vista que las prioridades habían cambiado en ambas áreas: el Programa ingresaba a un proceso de mejora de su diseño de atención; mientras que el Director de Monitoreo y el coordinador de monitoreo asumieron otras

responsabilidades, el expediente se archiva quedando pendiente de responder.

En cuanto al Programa Contra la Violencia, a inicios del año 2012, en el marco de una política intensiva del gobierno por mejorar los programas sociales existentes, a través del nuevo Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, se dictaron medidas destinadas a diagnosticar la situación en la que se encontraban los Programas Sociales. En tal sentido dicha medida también alcanzó al Programa Contra la Violencia, pues en enero se emitió el Decreto de Urgencia N° 001-2012 con el objetivo que los Programas con alcance nacional realicen una evaluación de la calidad y eficacia a sus intervenciones en un plazo de siete días. Como resultado de este Decreto, a fines de enero se emite el Decreto de Urgencia N° 003-2012, en la cual se señala que de la evaluación realizada a las intervenciones de los CEM, tanto a los que pertenecen al Programa Contra la Violencia como a los gobiernos locales provinciales, resultaba crítica la calidad y eficacia de las intervenciones. En tal sentido se encomendaba realizar una evaluación de las actividades, contenido y estrategia de atención que en ese momento regían, con la finalidad de proponer un nuevo diseño de estrategia de atención para los CEM.

En el marco de lo que se disponía en el Decreto de Urgencia N° 003-2012 se creó una Comisión que implementara lo dispuesto. Dicha Comisión se encargaría de proponer el diseño de la estrategia de atención de los CEM, así como preparar los informes que exigía el Decreto. Como parte de las acciones de esta Comisión se encontraba el realizar una evaluación integral de los CEM, en dicha evaluación también se recogería la dimensión de calidad. Si bien las Cartas de Servicios no pudieron implementarse, este proceso dejó algunas herramientas ya validadas así como conocimientos conceptuales y metodológicos de cómo podría evaluarse esta dimensión. Es así que ante la pregunta de la Comisión de cómo se iba a medir la calidad se tomaron en cuenta algunos de los indicadores de las Cartas de Servicios, vinculados a las dimensiones de tangibilidad y confidencialidad. Se aprovechó esa información para emplearla dentro de la evaluación a los CEM que se dio entre los meses de abril y mayo del 2012, en la cual participaron todos los integrantes del equipo de trabajo de las Cartas de Servicios. En el informe final de evaluación de los CEM, en lo que corresponde a la dimensión de la calidad se recomendaba lo siguiente:

*Se sugiere que se apruebe los instrumentos de medición de calidad a fin de contar con la percepción de las usuarias respecto a los servicios que ofrecen los CEM. Se tienen experiencias de evaluación de calidad previas y se tiene un proyecto de Cartas de Servicios que hasta el momento no se ha aprobado, por lo que se recomienda aprovechar dichas experiencias para contar con un instrumento oficial que permita medir la calidad de los servicios de atención y prevención<sup>21</sup>.*

---

<sup>21</sup> Informe de la Evaluación de la Ejecución de los Servicios CEM administrados por los Gobiernos Locales y el Programa Contra la Violencia, p.147.

Al igual que la recomendación de la evaluación de los CEM, por parte de los miembros del equipo del Programa Contra la Violencia, suele verse el proyecto Cartas de Servicios como una actividad pendiente, un profesional del Programa lo recuerda de esta manera:

*Cuando vemos el tema del diseño del CEM, siempre estamos diciendo del componente de calidad, no lo perdemos de vista como experiencia que no debe ser perdida en el tiempo, por eso que una vez... yo le dije (al coordinador del proyecto en el Programa sobre los productos que se obtuvieron en el proyecto Cartas de Servicios) socialízalo, para que en un momento lo tengamos, lo activemos, eso es algo que lo consideramos como una experiencia bonita, aleccionadora, pero frustrante, porque no se logró lo que se pensaba (Entrevista N°4, 18 de julio del 2016).*

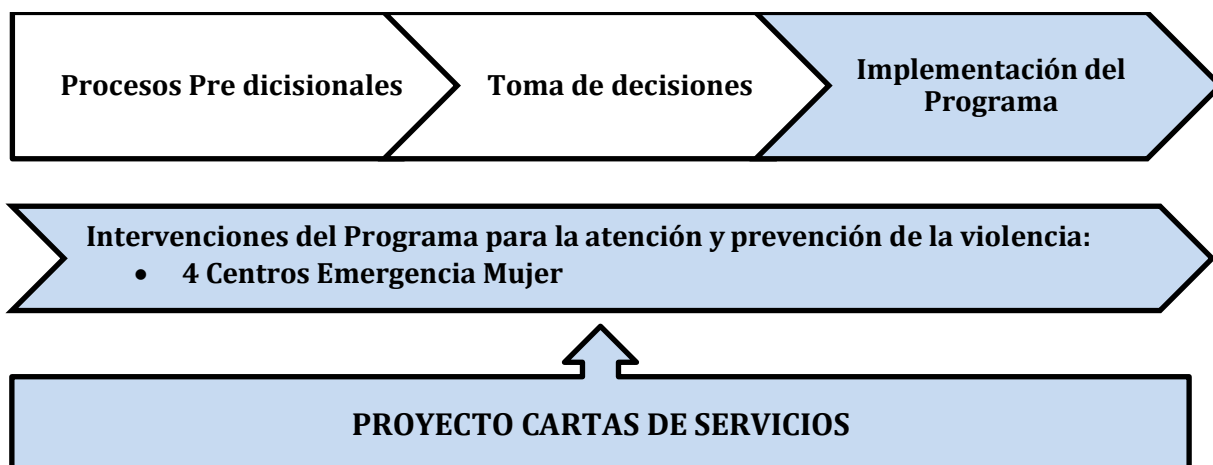
## 6. Análisis del estudio de caso

En el capítulo anterior se han descrito cada uno de los eventos y sub eventos que explican cómo la idea de realizar el proyecto Cartas de Servicios se originó, se fue construyendo hasta obtener una propuesta, y finalmente no pudo ponerse en marcha. Mediante el relato se abordó el estudio desde su valor singular, siendo necesario en esta etapa, desarrollar el valor instrumental del estudio. En los estudios de caso instrumental, la evidencia generada en la narración del episodio nos ayuda a dar respuesta a inquietudes teóricas, en nuestro caso, responder a nuestro objetivo de investigación: analizar los factores determinantes que hacen posible que Cartas de Servicios puedan implementarse en servicios públicos de atención y prevención de la violencia.

### 6.1. Situando el estudio de caso

Para responder al objetivo de investigación es necesario situar el estudio de caso, pues el propósito hace referencia a la implementación de Cartas de Servicios en servicios públicos de atención y prevención de la violencia. Este aspecto es de importancia ya que los aprendizajes que se obtengan resultado del estudio podrán dirigirse a servicios vinculados con la atención y prevención de la violencia; así como a cualquier servicio público interesado en implementar Cartas de Servicios. En tal sentido el estudio se sitúa en un contexto donde las Cartas de Servicios pretendían introducirse en un Programa Social que venía implementándose<sup>22</sup>, específicamente en una de sus intervenciones: los Centros Emergencia Mujer – CEM, donde se brindaba servicios de atención y prevención de la violencia.

#### Ilustración 3 Situando el caso



Fuente: Elaboración propia

<sup>22</sup> El proceso de desarrollo de políticas públicas abarca procesos pre-decisionales, toma de decisiones y la implementación misma (Cortázar, 2015). En tal sentido el estudio se aloja dentro del componente de implementación del Programa Contra la Violencia Familiar y Sexual, el cual forma a su vez parte del proceso de política pública contra la violencia en el Perú.



Orientándose toda implementación a generar y entregar servicios a los usuarios, así como responder al mandato que fundamenta el programa o política (Cortázar, 2015), al interior de la implementación de los CEM podrán observarse 2 procesos. Uno en el cual se diseñan, funcionan y reparan procesos operativos mediante la cooperación de múltiples actores, conocido como Operación y Entrega de Servicios. Y otro, en el cual se toman decisiones sobre dichos procesos operativos, denominado Gobierno de las Operaciones (Cortázar, 2015). Ambos procesos tendrán un rol importante pues la intención de implementar las Cartas de Servicios alterará los procesos operativos para instalar cambios que coadyuven a mejorar de la calidad en los CEM, siendo este un aspecto que desarrollaremos más adelante. Asimismo, dichos cambios implicará la actuación y decisión de ciertos actores por emprender el proyecto.

Sobre lo último cabe anotar que en el surgimiento y elaboración del proyecto Cartas de Servicios surgen un conjunto de actores como: los operadores de los CEM, profesionales del Programa Contra la Violencia y Dirección de Monitoreo, autoridades del Ministerio, usuarios de los CEM. Estos actores se reconocen como el entorno co-productor, conformado por el núcleo operativo, controladores técnicos, proveedores, usuarios, actores con diferente nivel de involucramiento o responsabilidad en las operaciones (Cortázar, 2015). El núcleo operativo, por ejemplo, agrupa a los cuatro CEM participantes del proyecto con responsabilidad directa en el desarrollo de las operaciones; mientras que los controladores técnicos tendrán la capacidad para controlar, supervisar, evaluar, función que en el relato lo desempeñan las Unidades del Programa Contra la Violencia. La Tabla N°1 muestra el entorno co-productor que articula un conjunto de decisiones vinculadas con la implementación de las Cartas de Servicios en los CEM.

**Tabla 2 Entorno coproductor de los Centros Emergencia Mujer**

<b>Entorno coproductor</b>	<b>Quién o quiénes</b>	<b>Roles</b>
<b>Núcleo Operativo</b>	Operadores de los servicios de atención y prevención de los CEM	Brindan los servicios de atención y prevención a los usuarios
<b>Controladores técnicos</b>	Unidades Gerenciales de Atención y Prevención del Programa	Realizan el seguimiento al cumplimiento de las funciones de los CEM
<b>Proveedores<sup>23</sup></b>	Empresas proveedoras	Proveen de materiales comunicacionales a los CEM
<b>Usuarios y usuarias</b>	Toda persona que sufra algún problema de violencia familiar y sexual; y la población en general para los eventos preventivos	Reciben los servicios por parte de los operadores de los CEM
<b>Otros actores</b>	Dirección de Monitoreo y Evaluación del Políticas del Ministerio	Diseña y propone políticas de supervisión, seguimiento y evaluación del los Programas

Fuente: Elaboración propia.

<sup>23</sup> Cabe destacar que en el caso de los proveedores no se pueden visualizar actores, pues el servicio está cubierto principalmente por el núcleo operativo.

## **6.2. Surgimiento del proyecto**

El valor instrumental del estudio busca conocer los factores que determinaron la no implementación del proyecto, en tal sentido se analizará en esta primera parte el surgimiento de la idea de proyecto. Se identificará en esta fase algún factor determinante que ya avizoraba su fracaso, o factores que harían más complicado que pudiera ponerse en marcha.

### **Habían otras prioridades en ese momento**

John Kingdon en *Agendas, and Public Policies*, se pregunta: “Why do some subjects rise on agendas while others are neglected?” (Kingdon, 1995, p.196). Al preguntarse del por qué algunos temas progresan en las agendas y otros no, abre un camino para abordar el apoyo que recibió el proyecto Cartas de Servicios del entorno autorizante, siendo este un factor que pudo haber posibilitado o imposibilitado la posterior implementación del proyecto. Si bien el texto de Kingdon utiliza su marco conceptual en el contexto de una estructura de gobierno, existen elementos de su análisis como el establecimiento de la agenda gubernamental o ventana de políticas, que podrían emplearse para estudiar, en este caso la agenda, no a un nivel gubernamental sino a un nivel ministerial.

Kingdon, propone el concepto de agenda gubernamental para referirse a aquellos temas que son atendidos de manera seria por los funcionarios gubernamentales (Kingdon, 1995). Este concepto aplicado al Estado de gobierno y sus funcionarios, podemos también emplearlo para el gobierno ministerial y sus funcionarios. Se busca de esta manera destacar que una condición para que el proyecto pueda tener la fuerza para iniciarse, desarrollarse y ponerse en marcha, es que tendría que haber sido atendido de manera seria por todos los actores involucrados en cada una de sus fases. Teniendo en cuenta este concepto de agenda, es necesario comprender si el proyecto Cartas de Servicios formaba parte de la agenda de la Alta Dirección del Ministerio.

Kingdon sostiene que mediante la explicación de los problemas, la política y los participantes visibles, se puede responder a la pregunta: ¿Cómo se establecen las agendas gubernamentales? (Kingdon, 1995). La respuesta por el lado de los problemas, reside en la importancia de los medios a través del cual los funcionarios se enteran de determinadas situaciones; asimismo a la manera como dichas situaciones son definidas como problemas. Serán también, por el lado de la política, los cambios en la administración o determinados climas políticos los que determinen el establecimiento de la agenda. Finalmente, aquellos impulsados por actores visibles, aquellos que reciben presión considerable y atención pública (Kingdon, 1995). Tomando en consideración este marco conceptual se puede hacer la siguiente interrogante: ¿El proyecto estaba conectado a un problema? ¿Habían procesos en la esfera política que lo promovieron? ¿El proyecto fue impulsado por actores visibles?

Para responder si el proyecto logró progresar en la agenda ministerial, también habrá que considerar a través de qué espacio la propuesta de proyecto pretendió ingresar en la agenda, para ello recurrimos al concepto de ventana de política abierta de Kingdon. La ventana de política abierta es una oportunidad en la cual al percibirse algún problema, los que respaldan algunos temas o alternativas pueden plantear ciertas soluciones preferidas (pet solutions); o en caso exista un evento en

la corriente política como el cambio de administración, se propongan problemas especiales que se complementen con los problemas que plantee la nueva administración (Kingdon, 1995).

Tomando en consideración los aportes de Kingdon se hace la siguiente pregunta: ¿Cuál era la estrategia para conseguir apoyo del entorno autorizante para que el proyecto pudiera implementarse, así como las fallas que pudo haber tenido? La narración se sitúa en un evento en el que las Cartas de Servicios, en conjunto con otras dos soluciones, forman parte de soluciones que el Director de Monitoreo plantea al entorno autorizante - Alta Dirección del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. En la primera reunión sostenida entre ambos actores, la Alta Dirección tenía reservado al Director de Monitoreo la tarea de realizar evaluaciones de impacto a los Programas Sociales del Ministerio, al parecer tenían dicha solución ante un problema que les urgía.

Ante la necesidad por conocer el impacto de los programas sociales, el Director de Monitoreo no encontró las condiciones para emprender dicha evaluación, pues la institución no contaba con líneas de base, bases de datos, además existían problemas en el diseño de indicadores. Existía una demanda que no podía ser respondida, asimismo una posibilidad, una ventana de oportunidades para impulsar soluciones frente a otra solución que no podía emprenderse. Abierta esta ventana de posibilidades, el Director de Monitoreo planteó tres soluciones preferidas (pet solutions) que permitirían conocer la evaluación desde otras aristas, no necesariamente desde la evaluación del impacto.

Como parte de estas soluciones preferidas, la Dirección de Monitoreo propuso valorar la eficacia, eficiencia y calidad de los programas sociales. La tercera solución buscaba valorar la calidad del servicio, se tenía predeterminado incluso el instrumento a través del cual se realizaría: las Cartas de Servicios. Se convierte así en una de las tres soluciones preferidas que se impulsaron a través de esta ventana política abierta de oportunidades. Dicho proyecto debió formar parte de la agenda ministerial, por tanto ser un tema que merecía una atención seria por parte de los funcionarios del ministerio, debía de representar los intereses ministeriales y ser tomado como prioritario. Sin embargo no fue así, el profesional especialista en Comunicaciones encargado del diseño de las Cartas de Servicios, comentaba que la atención a dicho diseño se había alargado porque: “habían otras prioridades en ese momento”. En otros pasajes del relato, profesionales del Programa Contra la Violencia señalaban que tenían varias otras responsabilidades que atender por lo que el proyecto podía esperar. Mientras que en la parte final del relato se observaba como el proyecto se archiva no encontrando reacción alguna por parte de los actores que formaron parte del proyecto, mucho menos por parte del entorno autorizante.

Ello no quiere decir que el proyecto no fue atendido, más de año y medio de elaboración dan cuenta de actividades concatenadas que llevaron finalmente a contar con las Cartas de Servicios. Se refiere a que el proyecto no tenía el apoyo del entorno autorizante, no tenía la prioridad necesaria para que sea atendido seriamente por los funcionarios del Ministerio, no formaba parte de la agenda ministerial. Pero ¿Por qué no llegó a formar parte de la agenda? Con Kingdon, recordamos que el establecimiento de la agenda se realiza mediante tres explicaciones: problemas, políticas y actores visibles. En tal sentido se hace las siguientes pregunta: ¿Cuál de los tres o los tres procesos fueron preponderantes

para que el proyecto Cartas de Servicios se interiorizara como parte de la agenda?

Respecto a los problemas se puede mencionar que la evidencia no muestra un problema en específico, sólo el interés de la Alta Dirección por realizar evaluaciones de impacto a los programas del Ministerio. Normalmente estos tipos de evaluaciones buscan decidir sobre la continuidad de programas ineficientes, ampliar las intervenciones en caso el impacto sea positivo, informar a la población sobre los impactos de los programas, ajustar los beneficios de un programa o elegir entre varios programas alternativos (Rogers, 2012; Banco Mundial, 2011). Estas decisiones atienden a conocer si los programas venían produciendo los cambios en la población que se habían previsto. Quizás existió alguna impresión de que no estaban funcionando bien, idea que coincide con lo expresado por el Director General de Políticas y Desarrollo Social, quien manifestó que la prioridad al momento de la elección del Director de Monitoreo era el monitoreo de los programas sociales.

Por el lado de los problemas podría esperarse que el mal funcionamiento del Programa se hiciera evidente en la mala calidad de los servicios que brindaban los CEM a la población. Se esperaría, siguiendo a Kingdon, que indicadores, eventos focalizadores o la retroalimentación, sean medios a través de los cuales los funcionarios hayan tomado conocimiento de situaciones que podrían ser problemas (Kingdon, 1995). Sin embargo la narración del episodio se sitúa en un contexto donde no existían registros de información, habían problemas con los indicadores, por tanto no existían condiciones para hacer llegar evidencias del estado del desempeño de la calidad del servicio. Justamente, en atención a enfrentar este problema, una de las tres dimensiones propuestas por la Dirección de Monitoreo buscaba mejorar la eficacia de los programas a partir de mejorar los registros de información existentes. En tal sentido, ni el Diagnóstico y Agenda de Trabajo de la Dirección de Monitoreo presentado a la Alta Dirección, ni el informe técnico de las Cartas de Servicios presentado al Programa Contra la Violencia, tenían referencia a una situación que incida en que la calidad de los servicios CEM era un problema a enfrentar.

En relación a la política: ¿Hubieron procesos en la esfera política que lo promovieron? En el momento en que se propusieron las Cartas de Servicios no hubieron cambios en la administración, la Ministra en funciones en ese momento había asumido el cargo en junio del 2009 (surgiendo el proyecto en enero del 2010). Asimismo no existía algún clima político en particular que ponga en agenda la calidad de los servicios de los programas sociales del Ministerio. Por el lado de los participantes visibles: ¿El proyecto fue impulsado por actores visibles? Se recuerda, siguiendo a Kingdon que los actores visibles son: “those who receive considerable press and public attention” (Kingdon, 1995, p.199). Al ser los que reciben una considerable presión y atención pública, el autor menciona que si el tema es empujado por estos actores hay mayor probabilidad que este se eleve en la agenda. En este caso el proyecto fue promovido por el Director de Monitoreo, actor visible como funcionario del Ministerio, a través de quien se facilitó el proyecto hacia demás actores visibles como el entorno autorizante.

Se puede decir entonces que el establecimiento de las Cartas de Servicios en la agenda gubernamental se puede explicar por el lado de los actores visibles; sin embargo las evidencias no muestran que el proyecto era parte de la agenda. Esto puede explicarse a razón que la agenda, según Kingdon, puede ser sólo establecida

por la corriente de problemas o política y exclusivamente por actores visibles (Kingdon, 1995). Este aspecto pudo debilitar su posicionamiento como parte de la agenda gubernamental; es decir, el que su promoción por parte de un actor visible no se enganchara con algún problema o política como anteriormente se explicara.

### **No había nada que reparar**

Otro aspecto que explica la ausencia de prioridad en la agenda ministerial, es la propiedad del proyecto de mostrarse como la solución a un problema. Feldman al proponer que las rutinas organizacionales son una fuente de cambios constantes, aporta un marco conceptual que nos permite exponer por qué las Cartas de Servicios difícilmente podían acomodarse como solución a un problema, así como explicar en qué tipo de cambio de rutinas organizacionales podría encontrarse. El primer aspecto lo abordaremos desde el análisis del surgimiento del proyecto, mientras que el segundo en el siguiente apartado referido al desarrollo del proyecto.

¿Por qué relacionar las Cartas de Servicios con el cambio constante en las rutinas? Es importante recordar algunas características de los servicios de atención y prevención de los CEM para comprender su relación con las rutinas organizacionales. En el proceso de identificación de factores de calidad, el equipo de trabajo reconoció tipos de servicios diferenciados como el social, psicológico, y legal. Asimismo una etapa previa a la atención, conocida como admisión; mientras que al final de la prestación de los servicios se realizaba un proceso de seguimiento a los casos. Respecto al servicio de prevención, focalizado en el servicio de capacitación, tenía diferentes tipos de usuarios como: estudiantes universitarios, profesores de escuela, facilitadoras, entre otros actores. Ambos servicios reúnen características típicas de las rutinas organizacionales donde existe: repetición, un patrón reconocible de acción, múltiples participantes, y acciones interdependientes (Feldman y Pentland, 2003).

El flujograma de atención de los CEM<sup>24</sup> puede dar evidencia de que estas características, descritas por Feldman y Pentland, pueden encontrarse en los CEM. Muestra que existen cuatro grandes etapas en el servicio: Admisión del usuario, luego un primer nivel de atención, seguido de un segundo nivel de atención y, finalmente, el seguimiento y evaluación de los casos. En estas etapas es identificable la participación de más de un actor: el admisionista, los profesionales que se encargan del servicio legal, psicológico y social del servicio, que comprenden lo que antes señaláramos como el núcleo operativo del entorno coproductor. El servicio de atención tiene un patrón de acciones reconocible donde, por ejemplo, a través de la etapa de admisión, el operador encargado de esta función identificará la situación de violencia, la urgencia de la atención y el registro de la usuaria. Si es urgente, el servicio procederá de inmediato a través de un protocolo de intervención en crisis, si no es así, se aplicará o no un determinado protocolo de validación de casos. Existe por tanto un patrón reconocible de acciones en cada una de las etapas. Del mismo modo habrá que reconocer que este servicio se repite los días que se encuentra disponible al público, podrá tener casos de atención diferentes, no será lo mismo atender diferentes tipos de violencia o casos urgentes, esto puede diferir, pero el servicio como tal se repetirá. Finalmente, pueden observarse acciones

---

<sup>24</sup> El flujograma de los CEM forma parte de la “Guía de Atención Integral de los Centros Emergencia Mujer” dada mediante Resolución Ministerial N°157-2016-MIMP.

interdependientes, la persona usuaria, por ejemplo, no podría ingresar al CEM y directamente solicitar atención con un abogado. Llegar al patrocinio legal implica antes haber sido evaluado en admisión si es urgente o no su caso, en base a esta decisión sostener una primera entrevista, haber sido evaluado su riesgo, decidir sobre denunciar o no, de ahí continuar hacia determinados servicios especializados como el patrocinio legal.

Estas características hacen reconocible en el servicio de los CEM lo que Feldman y Pentland define como una rutina organizacional. Al respecto el autor señala que: “an organizational routine is a repetitive, recognizable pattern of interdependent actions, involving multiple actors” (Feldman y Pentland, 2003, p.96). Repetitivo, patrón reconocible, acciones interdependientes y múltiples actores son características propias de los CEM. Si se comprende que los servicios de atención y prevención que se venían brindando en los CEM se entienden como rutinas organizacionales, se sostiene que el proyecto Cartas de Servicios buscaba cambiar dichas rutinas. Cuando una de las profesionales del Programa Contra la Violencia manifiesta sus reacciones con la revisión del reglamento de las Cartas de Servicios, señala su preocupación por ¿Quién en el Programa se encargaría de recoger, abrir, procesar las encuestas de participación ciudadana? El reglamento contenía un conjunto de responsabilidades para cada uno de los actores del entorno coproductor, los operadores de los CEM deberían, por ejemplo:

- Informar a los usuarios de los CEM participantes las formas de participación ciudadana a través del cual operaban las Cartas de Servicios.
- Supervisar el desarrollo de las encuestas de participación ciudadana.
- Recolectar y enviar las encuestas.
- Coordinar con el Programa medidas a tomar en cuenta ante reclamos o sugerencias presentadas por las usuarias a través de Fichas de Reclamos y Sugerencias, que deberían haber en los CEM.
- Tomar medidas ante reclamos o sugerencias presentadas por las usuarias, así como informar a las usuarias de esas medidas.
- Implementar recomendaciones realizadas a través de los informes de monitoreo que se realizarían en el marco del proyecto.

El inofensivo reglamento traía consigo un cambio en la forma en que venían operando los CEM. Habrá que añadir que detrás de cada una de estas responsabilidades, existen otro conjunto de responsabilidades provenientes de los compromisos de calidad que debían cumplir los operadores. Uno de los compromisos en el servicio de atención era: atenderte en el tiempo programado por los profesionales; mientras que en el servicio de prevención: garantizar la puntualidad en los eventos de capacitación que se organizaran. Ello obligaba a los operadores a poner atención sobre el tiempo de atención psicológica o legal, en base a un cálculo resultado de anteriores experiencias. En el caso de prevención, tener control sobre los eventos de capacitación que realizaban, implicaba no sólo que los operadores sean puntuales, sino también que a quienes invitaban a dar las capacitaciones lo sean. En ambos casos se debían tomar previsiones, los compromisos de calidad implicaban un cambio en la rutina organizacionales de todo el servicio.

Cabe anotar que el entorno coproductor de los servicios CEM es más que el núcleo operativo, esto abarcaba entonces cambios a nivel de los controladores técnicos como las Unidades Gerenciales, otros actores como la Dirección de Monitoreo, así

como los usuarios del servicio. El Programa Contra la Violencia se encargaría de disponer los recursos logísticos para que se implementen las Cartas de Servicios; conjuntamente con la Dirección de Monitoreo se encargarían de realizar el monitoreo de gabinete, la retroalimentación a los CEM, reconocer a los CEM que hayan cumplido los compromisos de calidad. La Dirección de Monitoreo se encargaría de: recepcionar, procesar, revisar y analizar las encuestas de participación ciudadana; registrar y hacer seguimiento a partir de la Ficha de Reclamación y Sugerencias; realizar el seguimiento y monitoreo. Los usuarios podrían llenar las encuestas de participación ciudadana, reclamar ante el incumplimiento de los compromisos de calidad. El cambio en las rutinas organizacionales hubiera comprendido a todos los actores del entorno coproductor de los CEM, era, como lo interiorizaba una de las profesionales del Programa Contra la Violencia: ¡Uy, más trabajo!

Comprendido que el proyecto Cartas de Servicios incorporaba un cambio en las rutinas organizacionales de todo el entorno coproductor de los CEM, volvamos a lo planteado al inicio: ¿Por qué las Cartas de Servicios difícilmente podían acomodarse como solución a un problema? Para ello se recurre a los estudios de Feldman sobre la dinámica interna de las rutinas como fuente de cambio de las rutinas organizacionales (Feldman, 2000). Feldman propone que la relación entre las ideas, acciones y resultados genera el cambio en las rutinas, plantea que diferentes tipos de resultado se asocian con un tipo de cambio o respuesta. En caso las acciones no produzca el resultado deseado o lo produzcan, pero el resultado sea imprevisto o indeseado, se deberá arreglar la rutina hasta su equilibrio, generándose como respuesta la reparación de la rutina (repairing). De otro lado, cuando los resultados permiten nuevas posibilidades se tendrá la opción de expandir (expanding), se puede cambiar la rutina para aprovechar nuevas posibilidades y situaciones, alterando los estándares establecidos en acción. Finalmente, cuando los resultados son los esperados pero los participantes aún perciben que es posible mejorar, se tratará de alcanzar algo que es más difícil: esforzarse (striving) (Feldman, 2000).

En los cuatro casos Feldman plantea tipos de resultado que pueden llevar al cambio en las rutinas organizacionales. Tanto la expansión como el esfuerzo tienen un alto potencial de cambio continuo, debido a su relación con lo que es deseable; mientras que la reparación reestablece la rutina a un equilibrio estable, no asociado con el cambio continuo (Feldman, 2000). La reparación plantea la necesidad de que algo tiene que ser reparado y debe ser llevado a su equilibrio, situación que se acerca más a un problema que podría llevar a anclar en la agenda. Sin embargo, no se evidencian hechos respecto a que el proyecto sea consecuencia de que los CEM no estén produciendo algún resultado esperado, o lo estén produciendo mal. La primera impresión del proyecto para uno de los profesionales del Programa Contra la Violencia, fue que este les permitía conocer la opinión de las usuarias respecto al servicio que venían recibiendo en los CEM, no que necesiten repararse.

Si bien las evidencias no muestran que los CEM necesiten repararse, existen elementos relacionados con el expandir o elevar. Recordemos que los CEM que participaron del proyecto fueron elegidos por su buen desempeño. Unos porque contaban con un módulo integral de atención, otros por la destacada participación de los operadores en la articulación de redes en el ámbito de atención del CEM, o por la eficaz gestión preventiva que realizaban. Sin embargo la elección de los CEM es ulterior a los orígenes del proyecto, por lo que no puede relacionarse estos eventos con una situación que haya motivado el origen del proyecto. Cabe mencionar que el análisis desde el expandir o elevar, serán útiles más adelante para modelar el

proyecto Cartas de Servicios bajo el concepto de potencial cambio de las rutinas organizacionales.

El origen del proyecto no logra enganchar con un problema operativo, no había nada que reparar. El Programa Contra la Violencia ni la Dirección de Monitoreo tenían información que evidenciara que los CEM que participaban del proyecto estén brindando servicios de mala calidad. No había algún medio de comunicación realizando un reportaje sobre la mala atención de los CEM, algún organismo de control que hiciera público algún informe demostrando el mal servicio que brindaban los CEM, o quizá un grupo de usuarias insatisfechas por el servicio recibido. Si el tema se hubiera agendado, como señala Kingdon, por el lado de problemas estaríamos en la situación de reparar algo. La explicación de la existencia de problemas, sumado a que uno de los actores visibles lo impulsaba pudieron haber posicionado el proyecto como parte de la agenda gubernamental recibiendo apoyo del entorno autorizante.

### **Complejidades del servicio escogido**

¿Por qué realizar el proyecto Cartas de Servicios en los CEM? En el relato pueden observarse algunos episodios donde se cuestiona la decisión de haberlo hecho en este servicio. Sucedió que en los cuatro CEM donde se realizaron los trabajos grupales con las usuarias del servicio de atención, estas ante preguntas sobre la identificación de factores de calidad de los CEM recordaban sus casos de violencia. Los recuerdos llevaban inmediatamente a llantos que contagiaba a las demás participantes, que habían pasado por las mismas experiencias. Si bien las coordinaciones previas a realizar los trabajos, habían buscado que la selección comprenda a usuarias que hayan culminado sus atenciones o tengan ya algún tiempo acudiendo a los CEM, las usuarias seleccionadas tenían aún presente sus casos de violencia. Ayuda este hecho a cuestionarse sobre mejores técnicas para recoger los factores de calidad o una mejor selección de los participantes, aunque también habría que considerar si el tipo de usuaria al que estaba dirigido las Cartas de Servicios podía responder sobre calidad del servicio. Este último aspecto es el que esbozó alguna profesional del Programa Contra la Violencia, cuando respondió al: ¿Por qué había asistido a uno de los trabajos grupales como observadora? Una de sus respuestas fue que, dado el tipo de violencia que habían sufrido las usuarias, estas no estaban en condiciones emocionales de discernir, clarificar o identificar cuáles eran los factores de calidad que irían en las Cartas de Servicios.

El tipo de servicio donde se pretendió implementar las Cartas de Servicios era un servicio social público gratuito para víctimas de violencia familiar y sexual, complejo en razón al público al que estaba dirigido. En el caso de la violencia familiar se abordaba la violencia conyugal; la violencia familiar hacia el niño, niña o adolescente; la violencia familiar a las personas adultas mayores; el abandono. Mientras que en el caso de la violencia sexual, abarcaba aquellos actos de violencia relacionados con la libertad sexual, expresados tanto en la violencia sexual como en actos contra el pudor. (PNCVFS. 2014). Con el público objetivo del servicio no debía extrañarse que las usuarias del servicio de atención recordaran sus casos de violencia cuando la pregunta iba en otro sentido.

Los aspectos señalados, vinculados con la complejidad de seleccionar a los CEM como servicio donde se implementarían las Cartas de Servicios, no fueron



observados en el momento en que surgió el proyecto. Cuando observamos el relato, encontramos que la selección se produjo por características operacionales del servicio: había un contacto directo operadores del servicio - usuarias, en el cual se podía conocer la valoración del servicio recibido; asimismo que esta relación podría darse por un tiempo prolongado, siendo clave que el servicio sea de calidad para que las usuarias no lo dejaran; finalmente, otros elementos como la basta cobertura de los CEM. En ninguna de estas características se consideró la complejidad del servicio de atención en razón al servicio que brindaba y al público objetivo al que estaba dirigido.

Al ser los criterios para la selección de los CEM eminentemente técnico operativos, las posibles observaciones a las cuestiones antes señaladas se dejaron en decisión del equipo de trabajo. En el proceso de elaboración del proyecto se hizo partícipes a todas las Unidades del Programa Contra la Violencia implicadas, inclusive el equipo de trabajo incorporó a la subalterna de la profesional que había realizado las observaciones a los trabajos grupales con las usuarias. Las decisiones del equipo de trabajo buscaron que en la medida de lo posible se tome en cuenta, parafraseando a Waissbluth, a los actores que podían poner el futuro del proyecto en juego, sea de manera positiva o negativa (Waissbluth, 2008).

De aquí que la participación de demás actores del entorno co-productor añadía un elemento más a la complejidad del servicio, el de la receptividad del mismo por parte de los operadores del servicio. Alguno de los operadores hicieron notar lo complicado de realizar el proyecto en las condiciones que los CEM venían operando; mientras que otros complementaban este aspecto con lo complejo del servicio donde se quería realizar. Operadores de uno de los CEM señalaban que en las condiciones y dada la complejidad de los casos que tenían que atender, era muy probable que los compromisos de las Cartas de Servicios se incumplieran. Comentaban sobre la labor de los abogados quienes tenían que realizar diversas actividades en la defensa legal de los casos de violencia que atendían. Señalaban que dadas las condiciones respecto al número de atenciones que realizaban, o los tipos de casos que se recepcionaban, difícilmente ellos podían cambiar su accionar al cumplimiento de ciertos compromisos. Mas allá de si estas suposiciones eran coherentes con los compromisos incluidos al final en las Cartas de Servicios, había una preocupación por reconocer que el servicio de atención no se ajustaba a las acciones que venían desarrollando en su labor.

Existe en el surgimiento del proyecto aspectos del servicio seleccionado que, dada su complejidad, incidieron en que el proyecto recibiera cierta resistencia que al final sumo como parte de los factores que imposibilitaron su implementación. El aspecto capital fue el tipo de servicio, específicamente el de atención dirigido a temas sensibles como la violencia familiar o sexual. Este aspecto a la vez guarda relación con el tipo de público objetivo al que estaba dirigido: personas víctimas de violencia familiar y sexual. Dado este público se cuestionaba la objetividad de quienes utilizarían las Cartas de Servicios por las condiciones emocionales en las que se podrían encontrar, característica que podría dificultar o sesgar las percepciones sobre la calidad de los servicios que se brindaban. Ambos aspectos se complementaron con la opinión de los operadores que iban en el sentido de que el tipo de servicio y las condiciones en que se venía brindando el servicio no garantizarían que las Cartas de Servicios podrían implementarse en el futuro.

### **6.3. Desarrollo del proyecto**

Luego de la conformidad para realizar el proyecto de la Alta Dirección y el Programa Contra la Violencia, vino un largo proceso para su elaboración. Abarcó una etapa de planificación, identificación de los compromisos de calidad, adaptación del proyecto a eventos que se suscitaron, hasta complicaciones en el proyecto que llevaron a su no implementación. En este proceso existe un conjunto de eventos que permiten reconocer algunos factores que imposibilitaron la implementación del proyecto; asimismo algunos aprendizajes para prácticas gerenciales que se emprendan en contextos similares.

#### **Rutinas organizacionales como fuente de cambio continuo**

Anteriormente se señaló que los servicios de atención y prevención que se brindaban en los CEM pueden entenderse como rutinas organizacionales; en tal sentido, el proyecto Cartas de Servicios buscaba cambiar dichas rutinas. Un mayor detalle en la comprensión de este concepto sostiene que las rutinas organizacionales se componen de dos aspectos: el ostensivo y el performativo, siendo necesario comprender sus interacciones para valorar su potencial de cambio (Feldman y Pentland, 2003). La importancia interactiva de ambos aspectos se asemeja a la partitura musical y a la ejecución de la pieza musical, sin las cuales no habría música. El aspecto ostensivo es la partitura musical, la teoría, la estructura, la forma, la idea abstracta de la rutina. Mientras que el aspecto performativo, es la ejecución de la pieza musical, la acción o acciones determinadas por personas determinadas y lugares determinados (Feldman y Pentland, 2003). Se puede decir que el propósito en la elaboración del proyecto, desde que se dio la autorización para que se ejecutara hasta su fracaso, estuvo orientado a la construcción del aspecto ostensivo de la rutina, mas no lo performativo.

El desarrollo del aspecto ostensivo se hace tangible cuando este es codificado a través de procedimientos operativos o una norma, así como determinados artefactos (Feldman y Pentland, 2003). Los procedimientos operativos en el proyecto buscaron plasmarse, por ejemplo, en el Reglamento de Operación y Funciones de las Cartas de Servicios, el cual reunía las responsabilidades interdependientes de cada uno de los actores del entorno co-productor. Un artefacto medular, incluido en el reglamento, eran los procedimientos que se establecían en la Ficha de Seguimiento y Monitoreo, a través del cual se podía realizar la retroalimentación controladores técnicos – núcleo operativo. Otro artefacto eran las Cartas de Servicios, elemento principal en todo el relato, el cual contenía la pauta sobre algunos procedimientos que los actores del núcleo operativo debían poner atención.

En esta parte del estudio los aspectos ostensivo y performativo se presentan no como una rutina organizacional implementándose (pues el proyecto nunca se implementó); sino una abstracción vinculada con las rutinas organizacionales como una fuente de cambio continuo. Anteriormente con Martha Feldman (Feldman, 2000), se proponía algunas formas de aproximarse al cambio de rutinas organizacionales, habiéndose descartado la reparación como mecanismo que haya dado origen al proyecto. Los otros cambios como la expansión y elevación, pueden ser útiles para modelar las Cartas de Servicios como un tipo de rutina vinculada con el cambio continuo integrando ambos aspectos de las rutinas.

En un primer momento el proyecto podría modelarse como expansión. La observación de los resultados de la interacción entre el núcleo operativo – usuario, podría haber cambiado las rutinas aprovechando nuevas posibilidades. Siendo los cuatro CEM seleccionados los de mejor desempeño, sus cualidades podrían haber ingresado como potenciales factores de calidad y convertirse en compromisos de calidad. En adelante el proyecto pudiera haber sido aprovechado para alcanzar niveles que aspiren a seguir mejorando, alcanzar algo más difícil, se podría modificar las rutinas para alcanzar un desempeño ideal, elevarse. La comprensión de las rutinas organizacionales como fuente potencial de cambio continuo podría haberse convertido en un mecanismo para acicatear las rutinas que venían implementándose hasta el ideal. Fuera un tipo de resultado de expansión o elevación, las Cartas de Servicios pueden concebirse como una propuesta de nuevas rutinas en el análisis del desarrollo del proyecto. Bajo esta mirada se sospecha que en el proceso de su elaboración como proyecto, no se escrutó el potencial de cambio de las rutinas organizacionales bajo estos dos resultados.

El papel de la agencia:

Modelar las Cartas de Servicios bajo estos aspectos que lo vinculan con la mejora continua de las rutinas, también ayuda a entender el agente principal que existe detrás de todo cambio continuo. Para Martha Feldman, las personas inmersas en las rutinas ajustan sus acciones a medida que entienden qué es lo que vienen haciendo y las consecuencias de tales acciones, lo que puede llevar a un mejoramiento continuo de las rutinas, no necesariamente un nuevo equilibrio. Plantea entonces la necesidad de contar con una noción de rutina que coincida con este cambio continuo, postulando para ello el modelo performativo. Al formular este modelo, resalta lo capital de la agencia como un elemento de las rutinas que ayuda a explicar como cambian las rutinas. Para la autora, las personas que realizan las rutinas y la rutina misma no pueden entenderse por separado, esto es lo que hace ver a las rutinas como un fenómeno rico. Feldman, revela que el potencial de cambio para cambiar la dinámica interna de la rutina se encuentra en la rutina misma, a través de los pensamientos y reacciones de las personas que participan de las rutinas, en el papel de la agencia (Feldman, 2000).

Bajo esta perspectiva habrá de esperarse que cualquier interés por promover nuevas rutinas organizacionales, deposite una atención seria en la agencia. Los argumentos de la autora son útiles para comprender mejores formas de gestionar cambios continuos en la rutina. Si las Cartas de Servicios son una herramienta que incorpora cambios en el proceso operativo del servicio donde se desee implementar, debería en su proceso de elaboración incluir el modelo performativo, que coincida con el cambio continuo que se desea lograr. Bajo esta consideración, si los cambios se dan en el entendimiento de lo que se hace y sus consecuencias, el análisis de las rutinas organizacionales es de utilidad para llevar a las Cartas de Servicios las rutinas que los operadores ya vengán implementando y que impliquen un mejoramiento de las rutinas. Por otro lado, también será útil para evaluar cuánto el proyecto puede ser resistido o aceptado. Cuando la propuesta este más cerca de lo que vienen haciendo y sus consecuencias la propuesta será más aceptada; en caso la propuesta sea lejana a lo que vienen haciendo esta podría ser resistida. Los cambios se dan en el entendimiento que lo que se hace y sus consecuencias son tan importantes para el que hace la rutina que lo tiene que hacer. Esto no necesariamente es una práctica recurrente, como lo señala Feldman, desde una

perspectiva racional sobre las rutinas organizacionales, nuevas reglas o políticas sugiere que estas imponen nuevas rutinas de arriba abajo en las escalas del nivel organizacional (Feldman, 2000).

Desde esta mirada la agencia es lo que ayuda a explicar cómo cambian las rutinas, es por eso que puede cuestionarse cuán importante fue el papel de la agencia en el proceso de elaboración de las Cartas de Servicios. La narración muestra alertas en partes del relato donde el núcleo operativo ejerce cierta resistencia, cuestiona las Cartas de Servicios como rutina de cambio que se deseaba implantar. La primera convocatoria a los operadores revela que estos nunca fueron consultados si querían participar o no del proyecto. En el devenir de las reuniones fueron conociendo más sobre el proyecto; sin embargo dudaban que los objetivos sean posibles de alcanzar, pues reconocían que en las condiciones que venían ejerciendo el servicio se hacía muy complicado. En el proceso de sensibilización a los profesionales de los CEM se dejaron ver más las resistencias al cambio que se deseaba implantar. A través de algunos operadores del servicio se cuestionaba la esencia del proyecto preguntándose: ¿Qué era el proyecto? ¿Qué compromisos iban a firmar? Exigían planes de contingencia si no podían cumplir con compromisos, denunciaban que algunos usuarios agredían a los operadores verbalmente y nadie velaba por la salud de los operadores.

La reacción de los operadores era a consecuencia de algunas experiencias que les habían ocurrido con prácticas similares de seguimiento o supervisión, que habían repercutido años atrás en el cese de algunos de los trabajadores. La percepción del proyecto por parte de algunos operadores era que esta era una herramienta de control. Cortázar, señala que la medición del desempeño de calidad suele estar más vinculada con el control diagnóstico de Simons. Identificadas algunas variables críticas de calidad, las organizaciones pueden evidenciar como los servicios producidos no guardan relación con las expectativas de los usuarios, generando una alarma y dando pase a la retroalimentación negativa, de esta manera se corrigen las rutinas y procesos operativos (Cortázar, 2006). Desde esta perspectiva, las Cartas de Servicios eran en esencia un mecanismo de control diagnóstico que los mismos operadores de los CEM reconocían en base a experiencias sufridas años atrás.

Esta percepción del proyecto como mecanismo de control se reforzó en la elaboración del proyecto, descuidándose el potencial de cambio de la agencia, sólo haciéndolos partícipes porque la Guía de AEVAL lo señalaba o porque el equipo de trabajo creía que era importante. Su participación no se realizó bajo la consideración de qué es lo que venían haciendo para ser considerados como los CEM de mejor desempeño y, en razón a estas buenas prácticas, incorporar sus rutinas en las Cartas de Servicios. Tampoco en la medida de conocer qué les parecía el proyecto, fue una decisión a nivel gerencial que recayó en tomar su participación como parte de un propósito ostensivo; es decir elaborar las Cartas de Servicios. Posteriormente para reafirmar lo ostensivo, se tuvo como objetivo contar con un reglamento, flujos de procedimientos, hasta una Resolución Ministerial.

El camino de este análisis lleva a develar aprendizajes importantes para cualquier gestor de proyectos similares a las Cartas de Servicios. Proyectos como el estudio de caso relevan la importancia de poder anticipar quizá mejores resultados, revelando la importancia de mirar a la agencia como potencial de cambio para cambiar la dinámica interna de la rutina. Los trabajos de Miner y Burgelman, citados por Feldman, sugieren que cambios en políticas o normas pueden ser simplemente

la codificación de lo que ya se viene haciendo. Feldman, haciendo un símil con la gramática sostiene asimismo que: “Just as words enter the dictionary only substantially after they have been used for some time, rules or policies may codify changes as much as they make them” (Feldman, 2000, p.624). Si las palabras ingresan al diccionario luego de utilizadas en el tiempo, habría que preguntar cuántas acciones de mejora de calidad en los CEM, o en la Administración Pública, se vienen dando. Existe en el relato aspectos que llaman la atención de cómo quizás cambios que ya se venían realizando pudieron haberse impulsado. En el proceso de sensibilización del proyecto, una de las operadoras de los CEM manifestaba que las supervisiones que les realizaba el Programa Contra la Violencia sólo buscaban errores y no eran capaces de recoger lo que ellos venían proponiendo. Señalaba que ya venían haciendo acciones para “mejorar la calidad del servicio”, sin pedirles que lo hicieran, quizás oportunidades de cambio continuo de la rutina que no se percibieron porque seguían otra guía.

### **La dinámica de la Organización**

Para Robert Simons, todas las organizaciones son instrumentos creados para lograr determinados objetivos como, por ejemplo, el brindar servicios; sin embargo también son un instrumento, un sistema social, un conjunto de individuos interesados. El autor propone una concepción multifacética de las organizaciones, a través de tres dinámicas que pueden observarse en ellas: la dinámica del valor, la dinámica de la creación de la estrategia y la dinámica del comportamiento humano (Simons, 1995). En base a este marco analizamos la organización donde se desarrolló el proyecto, con el propósito de revelar si estas dinámicas pueden ayudar a comprender algunos factores que imposibilitaron que el proyecto se implementara.

Perspectiva de la Organización:

El proyecto se gesta desde la Dirección de Monitoreo, en el marco de las funciones que les correspondía: diseñar y proponer políticas de supervisión, monitoreo y evaluación del impacto de los programas del Ministerio. Obtenida la autorización para realizar el proyecto, se conformó un grupo de trabajo integrado por representantes de la Dirección de Monitoreo y del Programa Contra la Violencia, ambas representadas por un coordinador elegidos por autoridades de ambas instancias. En el proceso de elaboración del proyecto el liderazgo recayó en la coordinación de monitoreo, tomando decisiones bajo los acuerdos del equipo de trabajo. La supervisión de todo el proyecto estuvo a cargo del Director de Monitoreo, siendo el canal directo para ello las coordinaciones establecidas con el coordinador.

Desde este marco de actuación, la Dirección de Monitoreo ejerce un control directo sobre el coordinador de monitoreo, mas no sobre los integrantes del Programa Contra la Violencia u otras instancias que se encuentran fuera de su jurisdicción funcional. Deberá plantear recomendaciones al coordinador, para que a través de su intermedio pueda incidir en el trayecto del proyecto. En su defecto también podrá tomar las riendas en cuanto sea necesario. La mirada a la organización es pues una mirada a la Dirección de Monitoreo en sus intentos de producir valor público a través de otra instancia, pues tiene la función de promover políticas como el seguimiento y evaluación del desempeño de calidad. Esta mirada del valor ocupa un rasgo complejo pues depende mucho de otros negocios, de sus estrategias, de sus propuestas de valor, de los actores que participan de ella, que no necesariamente

son los espacios donde ejerce control. Por otro lado, la propuesta de valor de la Dirección de Monitoreo no sólo se deposita en el proyecto, existen otras propuestas como parte de la estrategia general asumida por esta Dirección.

Dicha propuesta de valor se acoge a la visión general del valor público de Mark Moore. El autor sostiene que los directivos del sector público pueden crear valor a través de dos actividades. La primera es producir cosas de valor para sus beneficiarios o clientes utilizando el dinero y la autoridad que les han confiado. La otra actividad es: “organizando y gestionando una institución que satisfaga los deseos de los ciudadanos y su representantes en lo referente a disponer de instituciones públicas respetuosas y productivas” (Moore 1999, p.88). Destaca además que esta segunda forma ayuda claramente a definir el valor público; asimismo, que a través de la satisfacción del deseo ciudadano de disfrutar de una sociedad en orden, también crea valor, no desde los clientes o beneficiarios, mas bien desde la ciudadanía (Moore, 1999).

Es en esta segunda forma donde se observa la estrategia de la Dirección de Monitoreo, organizando y gestionando una institución, en ella descansa la práctica gerencial que tenía como propósito implementar las Cartas de Servicios. Siguiendo a Barzelay y Cortázar, comprendemos que una de las problemáticas en la gerencia es el desarrollo y operación de la práctica gerencial, entendida como métodos que utilizan los gerentes para interactuar con situaciones problemáticas en el campo del desarrollo o el desempeño de las organizaciones (Barzelay y Cortázar, 2004). En tal sentido, se encontró una situación entendida como problemática por la Dirección de Monitoreo, relacionada con el desempeño de la organización. Ante dicha situación se desarrolló una practica gerencial orientada a la generación de valor público, que consistía en proponer al Programa Contra la Violencia la implementación de un instrumento que le permitiera mejorar la calidad de una de sus intervenciones: los CEM. Cabe destacar que esta propuesta de valor, no sólo se deposita en el proyecto Cartas de Servicios, este será un elemento más de la estrategia general asumida por esta Dirección, elemento importante para el análisis que se presenta.

La dinámica del valor:

Para explicar la dinámica del valor, Simons, recurre a los conceptos de oportunidad y atención limitada, sostiene que equilibrar ambos elementos es un problema fundamental en la creación de valor. Situado en su época, fines del siglo pasado, el autor observa que se presentan para las organizaciones un número ilimitado de oportunidades, no restringido sólo a las que se presentan sino a las que también se pueden crear. Por otro lado, es la atención limitada el otro elemento al cual atiende Simons, entiende que este es un recurso escaso que debe reservarse para las oportunidades más importantes (Simons, 1995).

A lo largo del proceso de elaboración del proyecto pueden observarse contextos propicios vinculados a oportunidades que se presentaron. Se produjo un cambio de gobierno, cuatro cambios de Ministra, un mayor número de cambio de Directoras Ejecutivas del Programa Contra la Violencia, un proceso de transferencia de los CEM, Decretos de Urgencia sobre el diseño de los CEM. Lo único que no cambio fue la composición del equipo de trabajo y de la gerencia de monitoreo. Estos eran algunas de las oportunidades que se presentaban, no es posible saber las que se crearon. La primera ventana de oportunidades trasciende pues es en este contexto donde se inicia el proyecto, de ahí va pasando como tema de Ministra a Ministra, de

Directora a Directora, con un mayor o menor interés por el tema.

El otro elemento que permite observar la dinámica del valor es la atención limitada, no pueden crearse innovaciones, ni soluciones, sin atención organizacional, siendo este el cuello de botella en la actividad organizacional (Simons, 1995). Simons sostiene que los gerentes tienen muchas exigencias a la vez (Simons, 1995), los roles directivos, según Losada, brindan la magnitud de estas exigencias al mostrar a los directivos como: resolvidor de conflictos, emprendedor e innovador, negociador, asignador de recursos, monitor, difusor, portavoz, control, enlace, representante, líder (Losada, 1999). Ante estas exigencias y el conjunto de oportunidades enumeradas, una de las posibles respuestas al por qué el proyecto no prosperó es que este no haya recibido la atención necesaria por parte del Director de Monitoreo, al centrarse su atención en otras soluciones. Esta premisa es más potente al encontrar en el relato que la pet solutions en que se convierte las Cartas de Servicios, era sólo una de las tres soluciones preferidas del Director de Monitoreo.

No se evidencia la estrategia general del Director de Monitoreo para con todo el funcionamiento de su dirección, aún conociéndolo esta es una abstracción. Como señala Simons, la estrategia no es tangible, cada estrategia es inventada, es producto de la imaginación (Simons, 1995). Podemos deducir que la existencia de múltiples oportunidades y la no atención al proyecto, pudo haber sido provocado por que la atención estuvo puesta en otro lado. Al igual que el director promovió que el coordinador de monitoreo viajará a Bolivia para capacitarse, también lo hizo con otros profesionales para que viajaran a España a tomar un curso sobre Análisis de Eficiencia. Quizá esta otra solución u otras pudieron haber tenido otro desarrollo, motivo por el cual decidió poner su atención en otras soluciones, en vista de que, siguiendo a Simons, la limitación más importante es la atención gerencial.

Desde un ámbito más micro, se puede conocer la atención que recibió el proyecto por parte del equipo de trabajo, así como las reflexiones que originaba las oportunidades que podrían haberse presentado. Respecto a este último punto, se había señalado que se presentaron diferentes oportunidades, pudiendo estas ser aprovechadas por el equipo de trabajo. Simons, menciona que al interior de una organización existen un conjunto de oportunidades que estos pueden identificar o crear, pero estos son determinados por algunos factores de la organización. Situándose sus estudios en empresas privadas, reconoce algunos factores quizá más aplicables a lo público como el potencial de innovación de la compañía, y las competencias y habilidades organizacionales (Simons, 1995). Al respecto, no se muestra evidencia a razón de conocer el potencial de innovación o las habilidades, quizá sólo el detalle de que el coordinador fue elegido por sus competencias analíticas, pero no tenía experiencia en elaboración de Cartas de Servicios.

Por el lado de la atención recibida la evidencia muestra una atención diferenciada hacia el proyecto por parte de los integrantes del equipo de trabajo. Visto el proyecto desde la coordinación de monitoreo este era, sino el único, lo más importante de su accionar. En un contexto de recursos bastante mermados que recibió el Director de Monitoreo, los recursos humanos no eran la excepción. La elección del coordinador sobre la base de su juventud y capacidad analítica, es una elección que apuesta por un potencial liderazgo a un costo bajo. Si el proyecto se lograba hubiera sido un logro para la Dirección, para el Programa Contra la Violencia, para los CEM, la cadena de valor público pudo haber llegado hasta los usuarios de los CEM.

Si desde la coordinación de monitoreo la atención estaba puesta sólo en las Cartas de Servicios, no pasaba lo mismo con el resto de los integrantes que pertenecían al Programa Contra la Violencia, era bastante común que pedidos de información, opinión, autorización, se dilataran en este Programa. La respuesta de los profesionales ante este hecho era que tenían otras responsabilidades más inmediatas, no estaban sólo asignados a atender el proyecto, además las Cartas de Servicios, como lo señalara un profesional del Programa Contra la Violencia, podían esperar. Esto es un aspecto que puede complementarse también con una cita que se incluyó anteriormente, donde el profesional de Comunicaciones manifestaba que el diseño de las Cartas de Servicios se encontraban en un tercer nivel de prioridad. Esta desatención fue complicándose a medida que pasaba el tiempo y no se veía el proyecto implementándose. Mientras que el coordinador de monitoreo, con toda su atención sobre el proyecto, elaboraba las encuestas y el reglamento, los miembros del Programa Contra la Violencia empezaron a opinar por opinar, se empezó a generar una especie de resistencia al proyecto.

La dinámica de la creación de estrategias:

Simons, sostiene que la práctica gerencial debe establecer un equilibrio entre la perspectiva deliberada y emergente de su estrategia (Simons, 1995). Se podrá observar una forma deliberada o jerárquica donde los gerentes formulan sus estrategias, estas son implementadas por los gerentes intermedios y el centro de operaciones y, de acuerdo a su progreso, podrán corregirla mediante la retroalimentación. Asimismo, también se podrán observar estrategias emergentes o incrementales, que surgen desde cualquier nivel de la organización, fluyendo las estrategias de manera contraria a la jerárquica. Para el autor, al no ser excluyentes ambas estrategias, se debe establecer un equilibrio de control y de aprendizaje (Simons, 1995). Esta lectura permite observar si la conducción de la estrategia para llevar a implementar las Cartas de Servicios, estuvo relacionada con el equilibrio o con el desbalance.

En un inicio la decisión por realizar el proyecto la tomó el Director de Monitoreo con el aval de autoridades como la Ministra y la Directora Ejecutiva del Programa Contra la Violencia. Luego la estrategia jerárquica instruyó al equipo de trabajo elaborar el proyecto, de esta manera se delegó en el liderazgo del coordinador de monitoreo la responsabilidad para conducirlo. El camino en la elaboración de las Cartas de Servicios, si bien estuvo orientado por la Guía de AEVAL, se caracterizó por ser un espacio de diálogo entre los integrantes del equipo de trabajo, salvo en la etapa final afectada por problemas de coordinación entre sus integrantes. Se podría decir que hubo una decisión porque el equipo de trabajo tome las riendas del proyecto y fluyan las estrategias desde este espacio, promoviéndose el aprendizaje entre los niveles de decisión medios.

Cuando se analizó la dinámica del valor, se señaló que era probable que el proyecto no haya recibido la atención de la Dirección de Monitoreo, porque pudo haber puesto atención en otras soluciones que pudieron darle mejores resultados. Esta presunción podría complementarse con la estrategia emergente en el desarrollo del proyecto, pues el liderazgo del coordinador y la toma de decisiones al interior del equipo de trabajo definieron la conducción del proyecto, apareciendo el Director sólo cuando habían problemas. El Director de Monitoreo hace presencia en dos momentos: cuando surge el contexto de transferencia de los CEM a los gobiernos locales, y cuando habían problemas con el diseño de las Cartas de Servicios. En el primero, el

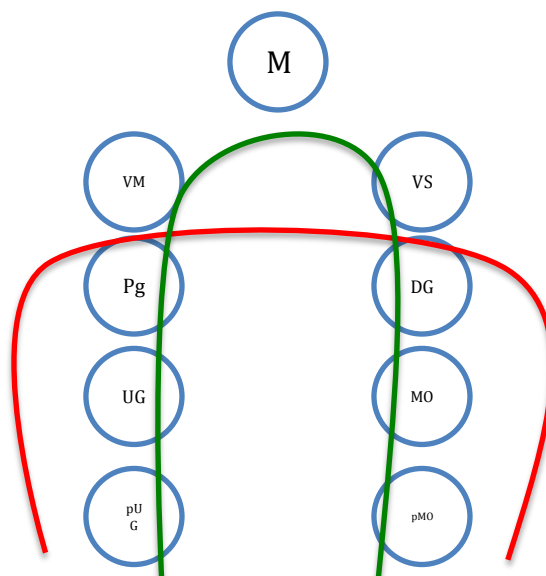


Director participa en una de las reuniones del equipo de trabajo con el propósito que en conjunto tomen decisiones para que el proyecto no se frene. Mientras que en el segundo, el equipo de trabajo invita al Director de Monitoreo para mostrarle observaciones al diseño de las Cartas de Servicios, originando su intervención para acelerar el diseño de las Cartas. En ambos casos el Director salió a apagar incendios que el equipo de trabajo no podía controlar, salvo estas excepciones, el proyecto estuvo dominado por una estrategia emergente apoyada en el equipo de trabajo.

Un aspecto a destacar es el contexto donde se desenvuelve esta estrategia. Si bien se propiciaba intencionalmente o no una estrategia de aprendizaje en la construcción de las Cartas de Servicios, esta estrategia chocaba algunas veces con una organización cimentada en una estrategia jerárquica. El relato escenifica una estructura burocrática donde era necesario someter algunas decisiones a un trámite complejo, que podía pasar por varias instancias del Ministerio. La Ilustración N°3 modela como eran en muchos casos sometidos a decisión algunos temas. Si el equipo de trabajo tomaba una decisión que implicaba autorización de la Directora Ejecutiva del Programa Contra la Violencia, el informe conteniendo el tema salía de la Dirección de Monitoreo rumbo a la Dirección General para su autorización, este enviaba el documento a la Directora Ejecutiva del Programa Contra la Violencia, quien a su vez consultaba a los directores de las Unidades Gerenciales y estos a su vez a profesionales de la Unidades, miembros del equipo de trabajo. En caso el informe tenga la necesidad de contar con la venia de la Viceministra de la Mujer, la Dirección de Monitoreo enviaba el informe al Director General, este al Vice Ministro de Desarrollo Social, quien lo derivaba a la Viceministra de la Mujer, quien a su vez pedía informar al respecto a la Directora Ejecutiva del Programa Contra la Violencia y esta a los Directores de las Unidades Gerenciales, quienes derivaban tal solicitud a los profesionales de las Unidades miembros del equipo de trabajo. El trayecto podía en algunos casos durar meses, siendo esta una de las causas por la cual el proyecto se dilató tanto.

Las decisiones que eran sometidas a estos trámites correspondían a visar documentos, como cuando la Oficina de Comunicaciones solicitó que para iniciar el diseño de las Cartas de Servicios era necesario el visado de su contenido por la Directora Ejecutiva del Programa Contra la Violencia, el Director General y el Director de Monitoreo. En otros casos se recurrió al trámite con motivo de avalar los compromisos de calidad, solicitar permiso para realizar los trabajos grupales en los CEM, adecuación de las Cartas de Servicios al proceso de transferencia, aprobación de algunos artefactos del aspecto ostensivo como el diseño de la Carta, las encuestas, el reglamento.

#### Ilustración 4 Toma de decisiones en la estructura jerárquica



Fuente: Elaboración propia en base al Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

La presencia de una estrategia emergente a nivel del equipo de trabajo facilitaba la coordinación y empoderaba a sus miembros con el proyecto; sin embargo estas se debilitaban muchas veces a razón de la necesidad de asumir responsabilidades. Cuando se decidía alguna responsabilidad esta se sometía a consideración de sus integrantes para evaluar quién lo podría hacer, siendo destacable que hubiera una mayor disposición de realizarlas por el representante de la Dirección de Monitoreo. Este lo asumía, coordinaba con su jefe e inmediatamente se ejecutaba, impidiendo que el proyecto se frenara. Sucedió con el sistema de participación ciudadana, se necesitaba un mecanismo de comunicación entre el Ministerio y los usuarios de los CEM en caso no se cumplieran los compromisos de calidad, siendo necesario la instalación de una línea telefónica que funcionara como canal. Esta línea se pensó instalar en el Programa Contra la Violencia y finalmente terminó instalándose al lado del escritorio del coordinador de monitoreo. Al manifestar el Programa falta de presupuesto, el coordinador no encontró mejor solución, para que no se caiga el proyecto, de instalarlo en la Dirección de Monitoreo. Este evento tiene más significancia cuando se aprecia las responsabilidades finales del entorno co-productor en el reglamento, pues de 24 responsabilidades, la Dirección de Monitoreo asume la mitad, los CEM 7, el Programa Contra la Violencia y Dirección de Monitoreo 3, y último el Programa Contra la Violencia con sólo 2 responsabilidades.

Este 50% de responsabilidades que recaían en la Dirección de Monitoreo, podría darse también por la percepción de los profesionales del Programa porque la posible implementación del proyecto les originaría mayor trabajo. Una de sus profesionales recuerda que al momento de observar el reglamento se cuestionaban el impacto que generaría en sus rutinas: ¿Quién se encargaría de hacer esto o lo otro?. Podía apreciarse que en esta repartición desigual de responsabilidades primo lo que Bardach podría haber denominado una negociación política defensiva del entorno co-productor (Bardach, 1979), pues desviaron en la Dirección de Monitoreo gran parte de la responsabilidad.

En un inicio el proyecto surge desde una estrategia jerárquica por parte de la Dirección de Monitoreo. Luego en el desarrollo del proyecto, en su ámbito de control, reino una estrategia emergente que facilitaba el progreso del proyecto, observándose sólo su presencia en momentos en que el proyecto corría peligro de frenarse. Lo emergente que se desenvolvía en lo micro chocaba con una estructura burocrática jerárquica y el asumir responsabilidades, pues las decisiones respecto al proyecto correspondían fundamentalmente al Programa Contra la Violencia y otras instancias del Ministerio como la Oficina de Comunicaciones. En el diagnóstico general de la organización el proyecto no corría, el equilibrio entre la estrategia jerárquica y emergente que necesitaba el proyecto Cartas de Servicios, difícilmente podía visualizarse porque dependían de dos instancias. En monitoreo, desde donde se propuso y coordinó el proyecto, se impulsaba una estrategia emergente retroalimentado en algunas circunstancias por una estrategia jerárquica. En el Ministerio en general el proyecto chocaba con una estrategia jerárquica que dilatava el proyecto reflejándose al final en la no implementación del proyecto.

La dinámica de la motivación humana:

Simons sostiene que la dinámica de la motivación humana se mueve mediante dos suposiciones que se contraponen. Los individuos en las organizaciones buscan y/o crean oportunidades, gatillados por impulsos y estímulos del entorno, y en este propósito pueden encontrarse con bloqueos organizacionales que pueden desbaratar las fuerzas productivas (Simons, 1995). Se puede identificar en el proceso de elaboración del proyecto a profesionales del Programa Contra la Violencia y la Dirección de Monitoreo como los impulsores del proyecto. Movidos por la necesidad de contar con una herramienta innovadora que les permitiera mejorar los servicios en los CEM, a través de un mecanismo ambicioso mediante el cual se acercaba la administración pública a la ciudadanía.

Sin embargo este impulso era menos potente pues los agentes que se encargarían de implementarlo en la práctica no fueron parte activa del proyecto, resistiendo al mismo, convirtiéndose en un bloqueo organizacional. La organización que buscaba nuevas oportunidades eran los CEM a través de los operadores del servicio; sin embargo su opinión respecto al interés para con el proyecto fue remplazado por su aporte y apoyo en determinadas etapas del proyecto. Este principal bloqueo repercutió en que el proyecto no tuviera el apoyo de los operadores que legitime las Cartas de Servicios, tanto en el surgimiento como en su elaboración, su participación tuvo como propósito afianzar lo ostensivo de la nueva rutina que se deseaba implantar.

No identificado a los agentes principales para impulsar el proyecto sólo se puede observar la presencia de quienes lo impulsaron. Al respecto, al inicio del relato uno de los profesionales del Programa Contra la Violencia menciona que el proyecto Cartas de Servicios era algo que siempre habían querido tener, pero que nunca iba a implementarse. El equipo de trabajo, a razón de estas palabras, veía el proyecto hasta cierto punto como utópico. A pesar de ello habían logrado ampliar un espacio de comunicación con los operadores del servicio, realizar reuniones con las usuarias, contar con compromisos de calidad, obtener el diseño de las Cartas de servicios. El proyecto subsistió movidos por el interés en común de contar con una herramienta que les permitiera mejorar los servicios de los CEM. Este impulso se vio mermando por bloqueos organizacionales antes mencionados como los trámites burocráticos, cambios de administración, o las descoordinaciones que se tenían con

la Oficina de Comunicaciones.

Como parte de otros bloqueos organizacionales se reconoce la atención limitada que antes se viera. Simons, sostiene que ante demasiadas cosas en qué concentrarse se reduce el potencial para el logro (Simons, 1995). Ya se señaló como los profesionales del Programa Contra la Violencia no sólo tenían la responsabilidad de velar por el proyecto, habría que añadir los contextos que se presentaron como el proceso de transferencia de los CEM, asimismo los diferentes cambios de administración que variaban el foco de atención según nuevo gobierno, nueva Ministra o nueva Directora del Programa. El esfuerzo concentrado que necesitaba el proyecto para el logro era desbalanceado, que este haya sido promovido por la Dirección de Monitoreo exigía quizá de otro tipo de estrategias que involucraran más al Programa hacia un esfuerzo concentrado. Otro de los bloqueos organizacionales que plantea Simons, es la provisión suficiente de recurso que permitan el logro. La elaboración del proyecto nos muestra que en gran parte este se apoyaba en los recursos humanos del Programa Contra la Violencia y Dirección de Monitoreo, salvo los problemas para la financiación de los gastos del coordinador de monitoreo para que se capacite en Bolivia, o cuando el Programa no pudo asumir el sistema de participación ciudadana por falta de presupuesto. Este bloqueo no esta tan presente pues el proyecto nunca se implementó.

## 7. Conclusiones

En relación a conseguir apoyo y legitimidad del entorno autorizante:

Las Cartas de Servicios fue una de las tres soluciones preferidas (pet solutions) que el Director de Monitoreo propuso al entorno autorizante, en remplazo de realizar una evaluación de impacto a los Programas Sociales. Estas soluciones se presentaron en el marco de una ventana de oportunidades abierta, ventana por el lado de problemas, que podría estar relacionado con la presunción del mal funcionamiento de los programas del Ministerio. En el ejercicio de analizar cuánto la solución de las Cartas de Servicios podría alcanzar a formar parte de la agenda ministerial, se encuentra que esta trató de progresar mediante el impulsó que se le dio a través de uno de los actores visibles. Sin embargo esta no progresó al no engancharse con las corrientes de problemas o políticas, medios más idóneos para anclar en la agenda ministerial.

El no contar con apoyo del entorno autorizante es uno de los principales factores que imposibilitaron que el proyecto pueda implementarse. Al no haber estado embestido de apoyo y legitimidad política, no fue atendido seriamente por los actores claves para su desarrollo. Eran actores clave para su desarrollo la Dirección Ejecutiva y los Directores de las Unidades Gerenciales; así como Oficina de Comunicaciones. Para el Programa Contra la Violencia, el proyecto fue uno más de sus actividades no recibiendo la atención necesaria que lo haga ver como prioridad; mientras que para la Oficina de Comunicaciones, era la tercera prioridad de tres niveles de prioridad que había establecido. El proyecto fue el proyecto de la Dirección de Monitoreo y el equipo de trabajo del proyecto, integrado por profesionales de las burocracia del Programa Contra la Violencia así como de la Dirección de Monitoreo, en este nivel se logró desarrollar, dentro de los límites de una estrategia emergente propuesta desde la jefatura de Monitoreo.

En relación a la elección de los servicios de atención y prevención de la violencia:

Existe en el surgimiento del proyecto aspectos del servicio seleccionado que, dada su complejidad, incidieron en que el proyecto recibiera cierta resistencia que al final sumó como parte de los factores que imposibilitaron su implementación. El aspecto capital fue el tipo de servicio, específicamente el de atención, pues estaba dirigido a temas sensibles como la violencia familiar o sexual. Este aspecto guarda relación con el público objetivo al que estaba dirigido: personas víctimas de estos tipos violencia. En tal sentido se cuestionó la objetividad de quienes utilizarían las Cartas de Servicios dada las condiciones emocionales en las que se podrían encontrar los usuarios, característica que podría dificultar o sesgar las percepciones sobre la calidad de los servicios que se brindaban. Ambos aspectos se complementaron con la opinión de los operadores que iba en el sentido de que, el tipo de servicio y las condiciones en que se venía brindando, no garantizarían que las Cartas de Servicios podrían implementarse en el futuro.

La elección de servicios de atención de la violencia para implementar Cartas de Servicios puede influir en su no implementación, en tanto no se consideren como parte de su selección aspectos ligados con el tipo de servicio, público objetivo al que esta dirigido y la percepción de los operadores que brindan el servicio. No tomar en cuenta estos aspectos, puede llevar a que proyectos con este propósito sean resistidos y no reciban apoyo necesario por parte de los agentes principalmente

implicados en el servicio. Desde esta consideración el papel de la agencia es importante para saber si es que este tipo de herramientas puede aplicarse o no. Su participación activa será capital para saber si se cuentan con las condiciones para hacerlo, identificar los procesos operativos donde podría aplicarse, las características de las usuarias a quienes estaría dirigido, los momentos y las formas mediante el cual se aplicarían las Cartas de Servicios. En estos casos se deberá buscar que la percepción sobre los compromisos de calidad no se sesguen, así como evitar riesgos o daños, o revictimización de los usuarios del servicio.

En relación a la participación de los operadores del servicio en el surgimiento y elaboración del proyecto Cartas de Servicios:

Los aspectos ostensivo y performativo de las rutinas organizacionales, así como la expansión y elevación como formas de aproximarse al cambio de dichas rutinas, son útiles para modelar las Cartas de Servicios como un tipo de rutina vinculada con el cambio continuo. Estos aportes relevan la importancia de la agencia en tanto el cambio continuo de las rutinas depende de lo que hacen y las consecuencias de tales actos. De esta manera la participación activa de los operadores en el surgimiento y elaboración de las Cartas de Servicios podrá explicarse como un factor que posibilite su posterior implementación. Considerando estos aspectos, se señala que en el surgimiento del proyecto no se observó el qué y las consecuencias de lo que venían haciendo los operadores para proponer el proyecto. Su participación siguió su intervención en la construcción de determinados artefactos desde el aspecto ostensivo de la rutina, siguiendo una Guía para la elaboración de Cartas de Servicios.

Estrategias para implementar Cartas de Servicios relevando sólo lo ostensivo, vía normas o procedimientos lo hace ver sólo desde la arista de la retroalimentación negativa, resistiendo los operadores a estas medidas. El modelo performativo, al resaltar la importancia de la agencia como un elemento de las rutinas que ayuda a explicar cómo cambian las rutinas, aporta el equilibrio hacia un sistema de control interactivo que estimula el aprendizaje organizacional, surgimiento de nuevas ideas, nuevas estrategias (Simons, 1995). Otra mirada al rol capital de la agencia, es que nos alerta que quizá estemos haciendo las cosas mal, mirar con atención sus reacciones, sentimientos, conflictos, malestares, puede ser síntoma de fracaso anticipado. Se pretende tener una mirada de los operadores positiva, fuera de sesgos que hagan verlos como conspiradores contra el servicio público, que propician un mal desempeño, despreocupados de la generación de valor para los ciudadanos (Cortázar, 2006). De esta manera se releva que la participación de los operadores, entendida desde el aspecto performativo de la rutina, posibilita la implementación de las Cartas de Servicios en tanto da las pautas hacia cómo deben darse cambios de rutinas.

## 8. Aprendizajes

La gerencia de la Dirección de Monitoreo desarrolló una práctica orientada a la generación de valor público, que consistía en proponer al Programa Contra la Violencia la implementación de un instrumento para mejorar la calidad en su principal intervención: los CEM. Dicha práctica reconoce algunos aprendizajes con cierto carácter de generalidad, a manera de aprendizajes que se basan en las explicaciones o conclusiones generales a las que arriba el estudio (Barzelay y Cortázar, 2004). Los aprendizajes son los siguientes:

- Reconocer a los actores que están en contacto directo con los usuarios y ciudadanos en los servicios públicos<sup>25</sup>, mediante el entendimiento de sus rutinas organizacionales, es medular para propiciar mejoras en la prestación de estos servicios. Un diálogo sostenido con los operadores permitirá institucionalizar rutinas (aspecto ostensivo) que estén significando en la prestación de los servicios una buena práctica reconocida por los usuarios u operadores del servicio. Asimismo, en caso se desee implementar una propuesta destinada a mejorar dichas rutinas, evaluar cuánto estos pueden ser resistidos por los operadores. En la medida que la propuesta este más cerca de lo que vienen haciendo y sus consecuencias, la propuesta será más aceptada; en caso la propuesta y consecuencias sean lejanas a lo que vienen haciendo, esta podría ser resistida. Lo normal es que la relación con los operadores de los servicios se realice sólo desde lo ostensivo, desde la retroalimentación negativa apelando al cumplimiento de normas, indicadores y metas, no reconociendo lo vital del papel de lo performativo en la mejora continua. Cualquier práctica que revalore ambos aspectos indivisibles de las rutinas organizacionales, permitirá acercarnos más a la generación de valor para los usuarios y ciudadanía.
- Toda instancia que desee implementar Cartas de Servicios deberá tomar especial atención en el tipo de servicio donde se implementará, el público objetivo al que esta dirigido el servicio, y la reacción de los operadores ante el cambio de sus rutinas que implicará la implementación de la herramienta. Promover este instrumento desde un ámbito externo, diferente al servicio donde se desea implantar, se encontrará en una posición de información limitada del servicio. En tal sentido, instancias más cercanas a conocer esta realidad o que realicen mejores esfuerzos por lograrlo, podrán evaluar mejor la pertinencia de implantar esta herramienta. Estos aspectos cobran especial relevancia en servicios públicos orientados a la atención de la violencia familiar y sexual, dada la complejidad del servicio que se brinda. En servicios orientados a una población con problemas de violencia, se establece una relación con personas en estados emocionales alterados, donde su percepción de la atención puede verse sesgada. De aquí que pueda verse cuestionado la pertinencia de aplicar Cartas de Servicios a estos servicios, siendo de especial cuidado atender a los tres aspectos antes señalados.
- Reconocer en las rutinas organizacionales la indivisibilidad de los aspectos ostensivos y performativos, permite a la práctica gerencial gestionar cambios que puedan ser menos resistidos al ejercer un control entre el sistema de control diagnóstico y el sistema de control interactivo propuesto por Simons. Herramientas de mejora continua como las Cartas de Servicios son reconocidos

---

<sup>25</sup> Llámese burócratas a nivel de calle, operadores del servicio o núcleo operativo.

como un sistema de control diagnóstico, siendo una forma que valora el aspecto ostensivo donde se cumplen metas, compromisos, siendo ajustadas mediante una retroalimentación negativa. Se puede cerrar el entendimiento de las rutinas organizacionales trayendo el modelo performativo, vinculando una retroalimentación positiva, donde a través del reconocimiento de la agencia se estimule el aprendizaje para el mejoramiento de las rutinas, más relacionado con el sistema de control interactivo. Dicho aprendizaje organizacional, nos permitirá reconocer por qué algunos compromisos de calidad se acercan o distancian más de las rutinas organizacionales, gestionar las buenas prácticas, aprovechar nuevas oportunidades para que se expanda la rutina, aprender del fracaso, mejorar continuamente hasta el ideal. Apostar por el control de ambos sistemas permitirá a los gerentes tener un mayor control sobre sus estrategias, estableciendo una mejor relación con los operadores de los servicios, relevando el rol de la agencia y por tanto el potencial de cambio de las rutinas organizacionales.

- Proyectos como Cartas de Servicios ameritan una organización que respalde esta iniciativa, en tal sentido complementariamente al apoyo y legitimidad que debe recibir del entorno autorizante, el liderazgo de dicho proyecto debe equilibrar tres elementos importantes presentes en toda organización. Ante un contexto provisto de múltiple oportunidades para proyectos de innovación, se deberá atender que estas ameritan una atención prioritaria del liderazgo que lo promueva, así como del equipo de trabajo que este a cargo de su elaboración. De otro lado, el equilibrio entre una estrategia jerárquica que lo promueva y retroalimente; y una estrategia emergente del equipo que lo elabora, para que administre y aproveche las oportunidades que se puedan presentar. Finalmente, poder identificar y controlar ciertos bloqueos organizacionales que pueden desincentivar o desmotivar el accionar del equipo de trabajo. Este aspecto cobra una especial atención en proyectos de innovación como las Cartas de Servicios, pues implica instalar nuevas formas de comunicación con los operadores del servicio, y sobre esta relación, nuevas formas de comunicación con los usuarios y ciudadanos para la generación de valor público.



## 9. Bibliografía

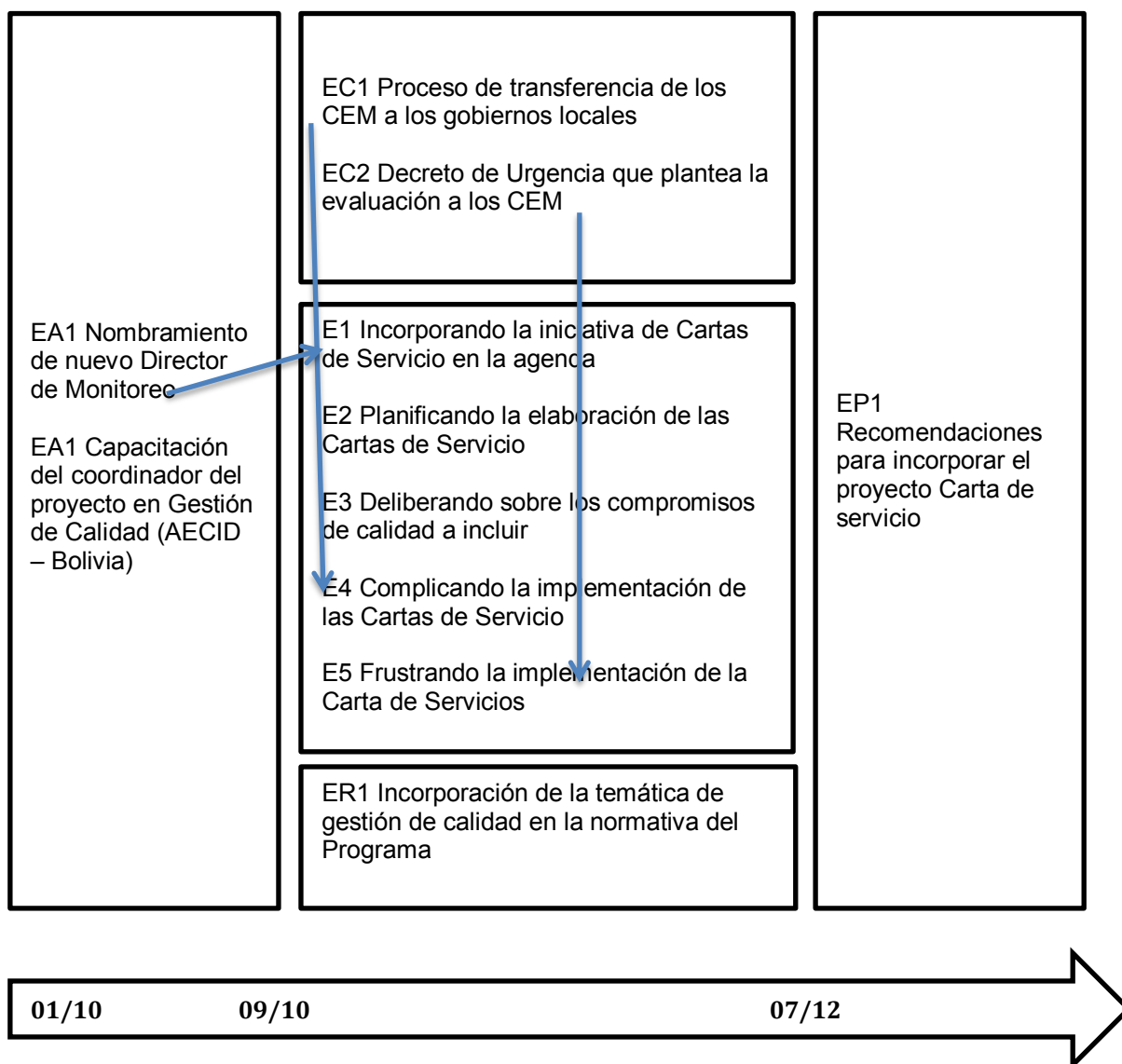
- Agüero, J. (2013). *Causal Estimates of the intangible costs of violence against women in Latin America an Caribbean*. Washington. American Development Bank.
- Bardach, E. (1979). *The Implementation Game. What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge: MIT Press.
- Barzelay, M. (2003). *La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita*. *Gestión y Política Pública*. Vol.12(2), 241-251.
- Barzelay, M y Cortázar, J. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas de gerencia social*. Washington: BID.
- Pressman, J y Wildavski, A. (1998). *Implementación Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*. Vol. 39(53), 57-74.
- Cunill, N. (1999). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2008). *Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública*. San Salvador.
- Cortázar, J. (2006). *Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales*. Washington: BID.
- Cortázar, J. (2015, octubre). *¿Qué es la implementación?*. Presentación realizada en la sesión 1 del Curso Entendiendo la implementación de las Políticas Públicas del Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile.
- Cortázar, J. (2015, octubre). *¿Qué es la implementación?*. Presentación realizada en la sesión 2 del Curso Entendiendo la implementación de las Políticas Públicas del Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile.
- Cortázar, J. (2015, octubre). *Gobierno de las Operaciones*. Presentación realizada en la sesión 3 del Curso Entendiendo la implementación de las Políticas Públicas del Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile.
- Culebro, J. (2014). Modernización Administrativa y Post - Nueva Gestión Pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Vol. 3(1), 53-74.
- España. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (2010). *Guía para el desarrollo de Cartas de Servicios*. Madrid.
- España. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (2015). *Marco Común sobre las Cartas de Servicios en las Administraciones Públicas Españolas*. Madrid.
- Feldman, M (2000). Organizational Routines Source of Continues Change. En: *Organization Science*, Vol. 11, N°6, noviembre – diciembre, pp.611-629.
- Feldman, M y Pentland, B (2003). Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change. En: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 48, 94-118.

- Fox, A; Maguiña, I y Mercado, F (2015, nov). “*Experiencias en la mejora de la atención al ciudadano: implementación de cartas de servicios al ciudadano en el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería del Perú*”. Presentada en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Perú, Lima.
- Gertler, P; Martínez, S; Premand, P; Rawlings, L; Vermeersh, J. (2011). *La Evaluación de Impacto en la práctica*. Washington: Banco Mundial.
- Gómez, C. (2013). Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su implementación. *Daena: International Journal of Good Conscience*. Vol. 8(1), 177-194.
- Guerrero, O. (2009). El fin de la Nueva Gerencia Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*. N°13, 5-22.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Second Edition. New York: Longman, 1995.
- Lipsky, M. (1996). Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas. En Brugué, Q y Subirats, J (Eds). *Lecturas de Gestión Pública*. (pp.264-279). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lipsky, M. (1999). La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. *En Clásicos de la Administración Pública*. (pp. 780-794). México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica.
- Losada, C. (1999). *¿De burocratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado?*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moore, M. (1999). *Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Morales, M. (2014). Nueva Gestión Pública en Chile: Orígenes y Efectos. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 34(2), 417-438.
- Perú. Ministerio de Economía y Finanzas (2017). *Programas Presupuestales con Articulación Territorial. Guía Informativa para el Proceso Presupuestario 2017*. Lima: MEF, SECO y GIZ.
- Perú. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2016). *Boletín informativo Mensual sobre las intervenciones de los Programas Sociales del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables*. Lima.
- Perú. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2014). *¿Qué son los Centros Emergencia Mujer?*. Lima.
- Perú. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2014). *Lineamientos éticos para las investigaciones en violencia familiar y sexual*. Lima.
- Perú. Presidencia del Consejo de Ministros (2013). Memoria del Seminario Internacional Modernización de la Gestión Pública en el Perú hacia un Estado al Servicio del Ciudadano. Lima: Edición PCM-GIZ.
- Perú. Presidencia del Consejo de Ministros (2013). *Política de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Lima.
- Perú. Presidencia del Consejo de Ministros (2013). *Plan de Implementación de la Política de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Lima.
- Perú. Presidencia del Consejo de Ministros (2016). Directiva para el Desarrollo de la Gestión Descentralizada de los Servicios Públicos Orientada a Resultados. Lima.
- Pineda, P. (2015). Génesis y caracterización de la Nueva Gestión Pública en Latinoamérica. *Contextualizaciones Latinoamericanas*. N° 12, 1-8.

- Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N°21, 1-28.
- Ramírez, M. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*. N°34, 115-141.
- Ramírez, M. (2012). Transformaciones del Estado en el gobierno local: La Nueva Gestión Pública en Medellín. *Reflexión Política*. Vol. 14(28), 82-95.
- Rogers, P. (2012). Introducción a la Evaluación de Impacto. *En Notas sobre la Evaluación de Impacto*. N°1, 1-23.
- Simons, R. (1995). *Levers of Control. How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Boston: Harvard Business School Press.
- Ugarte, J. (2015). Nueva estrategia para la gestión de la calidad: implementación de cartas de servicios en una entidad pública peruana. *Revistas Ulima Ingeniería Industrial*. N°33, 51-68.
- Waissbluth, M. (2008). *Sistemas Complejos y Gestión Pública*. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile.

## 10. Anexos

**Ilustración 5 Estructura Narrativa**



Fuente: Elaboración propia.

La estructura narrativa es el instrumento a través del cual se dará a conocer el estudio de caso, este aborda de manera sintética e iterativa tres tareas: a) formular los eventos de la experiencia de la práctica gerencial en el proceso de elaboración de las Cartas de Servicios, b) establecer relaciones entre estos eventos y c) generar preguntas de investigación relevante. La estructura narrativa identifica el episodio central (E), un conjunto de eventos directamente referidos al proceso o práctica gerencial bajo estudio. Asimismo se identifican los eventos anteriores (EA), que ocurrieron antes del episodio pero que fueron significativos para este; los eventos contemporáneos (EC), que ejercieron influencia en el episodio pero ocurrieron de manera paralela a este; los eventos relacionados (ER), aquellos que fueron influidos por el episodio pero ocurrieron de manera paralela a este; y finalmente los eventos posteriores (EP) como aquellos que fueron influidos por el episodio pero ocurrieron después que este tuvo lugar. Se observa en la ilustración 1 la estructura narrativa del estudio de caso.

## **Preguntas del estudio de caso**

### **Preguntas tipo A:**

A1 ¿Qué factores hacen posible que Cartas de Servicios puedan implementarse en servicios públicos de atención y prevención de la violencia?

### **Preguntas tipo B1:**

B1.1 ¿Cuál fue la estrategia para que el proyecto formara parte del interés de la Alta Dirección?

B1.2 ¿Cuáles fueron las principales dudas de la Dirección Ejecutiva del Programa para emprender el proyecto?

B1.3 ¿Qué interés tenía el Programa para que el proyecto se realizara?

B1.4 ¿Qué aspectos del proyecto consideraban los operadores como factores que posibilitaban-impedían implementar el proyecto?

B1.5 ¿Por qué se conformó el equipo de trabajo como se conformó?

B1.6 ¿Qué inconvenientes se tuvo en la adecuación de la metodología de Carta de Servicio a la realidad del proyecto?

B1.7 ¿Qué estrategia se tomó para adecuar la metodología a la realidad en que se trabajaba?

B1.8 ¿Por qué se escogieron 4 Centros Emergencia Mujer para hacer el proyecto?

B1.9 ¿Qué dificultades tuvo el equipo de trabajo para el desarrollo de los trabajos grupales con las usuarias del servicio?

B1.10 ¿Cuáles eran las principales observaciones del equipo de trabajo al diseño de las Cartas de Servicios?

B1.11 ¿Por qué el apoyo en materia comunicacional de la Oficina de Comunicaciones fue lenta?

B1.12 ¿Cuál era el nivel de prioridad de las Cartas de Servicios en el desarrollo de las actividades de la Oficina de Comunicaciones?

B1.13 ¿Cómo fueron gestionadas las dificultades por parte de la jefatura de la Dirección de Monitoreo?

B1.14 ¿Qué inconvenientes observó el equipo del proyecto en el diseño de las encuestas?

B1.15 ¿Qué elementos del reglamento generó mas discusión al interior del equipo del proyecto, por qué?

B1.16 ¿Cómo dificultó la implementación de la Carta de Servicio el mandato que detenía la transferencia de CEM a los gobiernos regionales?

B1.17 ¿Cuáles eran las principales discrepancias entre el Programa y la Oficina de Comunicaciones, respecto al diseño de la Carta de Servicio?

B1.18 ¿Qué reacción tuvo el equipo de trabajo ante la no implementación del proyecto?

B1.19 ¿Cuál es el estado del proyecto Cartas de Servicios en la actualidad?

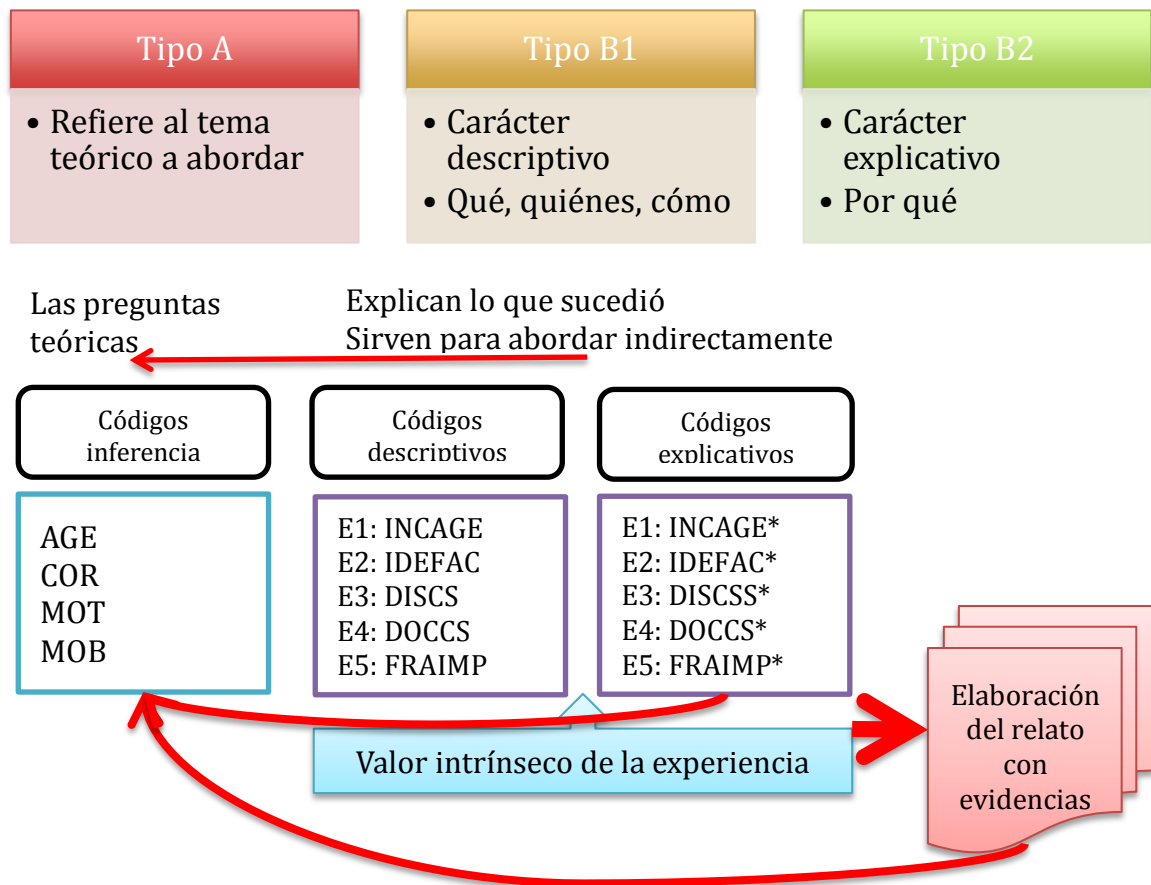
### **Preguntas tipo B2:**

B2.1 ¿Cómo el contar o no con apoyo del entorno autorizante puede ser un factor que dificulte o posibilite la implementación de las Cartas de Servicios?

B2.2 ¿Cuánto puede influir en el fracaso de las Cartas de Servicios su aplicación a servicios de atención y prevención de la violencia?

B2.3 ¿De qué manera la participación de los operadores de los servicios en el surgimiento y elaboración de Cartas de Servicios son relevantes para posibilitar la implementación de las Cartas de Servicios?

## Ilustración 6 Proceso de codificación de entrevistas



Fuente: Elaboración propia