

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE GESTIÓN Y ALTA DIRECCIÓN



**MÁS ALLÁ DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN: UN
ESTUDIO SOBRE LOS FACTORES CRÍTICOS QUE RODEAN LA
IMPLEMENTACIÓN DE GESTIÓN POR COMPETENCIAS EN
ORGANIZACIONES PÚBLICAS DEL PERÚ**

**Tesis para obtener el título en profesional de Licenciado en Gestión, con mención
en Gestión Empresarial presentada por:**

CHAUCA TRAUCO, Leslie Del Pilar	20111623
GARCÍA VALDIVIA, Heber Halter	20105617
MARTÍNEZ GHIGGO, Carlos Renato	20110200

Asesorada por: Mgtr. Mayen Lucrecia Ugarte Vásquez-Solís

Lima, 21 de agosto de 2017

La tesis

MÁS ALLÁ DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN: UN ESTUDIO SOBRE LOS FACTORES CRÍTICOS QUE RODEAN LA IMPLEMENTACIÓN DE GESTIÓN POR COMPETENCIAS EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS DEL PERÚ

ha sido aprobada

Mgtr. Irene Maria Julia Vera Arica
Presidenta del Jurado

Mgtr. Mayen Lucrecia Ugarte Vásquez-Solís
Asesora de la tesis

Mgtr. Daniel McBride Gonzáles
Tercer Jurado

Quisiera dedicar este trabajo, en primer lugar, a Dios por todas las bendiciones que me da día a día. A mis abuelos, hermanos, tíos y primos por hacerme sentir su cariño, aún a la distancia. A mis compañeros por las lecciones, paciencia y gratos momentos vividos. Y a todas las personas que con su preocupación y cariño me dieron su apoyo.

Leslie Del Pilar Chauca Trauco

Quisiera dedicar este trabajo, en primer lugar, a Dios y a mis padres, por ser el pilar fundamental en mi vida tanto en lo académico como en lo personal. A mi hermana, por toda la paciencia y apoyo de siempre. A Francesca, por su comprensión y haber formado parte de este proceso como mi compañera y soporte y, finalmente, a mis compañeros de grupo por todo el aguante y dedicación.

Heber Halter García Valdivia

A mi familia por su apoyo y amor incondicional. A esas personas que confiaron en mí por las muestras de cariño y aliento. A mis compañeros por la paciencia y el aguante.

Carlos Renato Martínez Ghiggo

Quisiéramos agradecer en primer lugar a nuestra asesora Mayen Ugarte, quien nos depositó su confianza y nos brindó su apoyo durante este largo proceso.

A nuestros entrevistados por recibirnos y compartir sus experiencias, en especial a Miguel Torres y Juana Costilla.

A nuestras familias por confiar siempre en nosotros y ser nuestro soporte en esta vida.

Queremos agradecer también a nuestros amigos y colegas, quienes no dudaron en brindarnos su ayuda y aliento, especialmente a Rommy Martinez.

Finalmente, quisiéramos agradecer al amable personal de nuestra universidad por la buena disposición, particularmente a Teresa Muller por su paciencia y vocación.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DEL TEMA	3
1. Problemática y problema de investigación.....	3
2. Pregunta de investigación y objetivos.....	4
3. Justificación.....	5
CAPÍTULO 2: MARCO DE REFERENCIA	6
1. Sobre la administración de recursos humanos	6
1.1. El ideal de la administración de recursos humanos en el sector público y su relevancia dentro de la reforma del Estado.....	9
1.2. El servicio civil en el Perú.....	11
1.3. Situación actual de la gestión de los recursos humanos en el Estado peruano.....	15
2. Gestión por competencias	19
2.1. Breve repaso sobre el origen de las competencias y el desarrollo de los modelos de competencias.....	20
2.2. Proceso de implementación de Gestión por Competencias basado en Hay Group, Fernández y Martha Alles	25
2.3. Importancia y beneficios de la Gestión por Competencias	34
2.4. La Gestión por Competencias en el sector público (Benchmark)	36
3. Sobre la innovación y la gestión del cambio en el sector público.....	42
3.1. La innovación y el cambio	42
3.2. Sentido de innovar en el sector público.....	42
3.3. Contexto actual de la innovación y el cambio en la gestión pública.....	44
3.4. Barreras y facilitadores que enfrenta la innovación y el cambio en el sector público.....	45
CAPÍTULO 3: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	49
1. Fundamentos metodológicos.....	49
1.1. Naturaleza y alcance de la investigación.....	50
1.2. Capas Externas: filosofía y aproximación.....	51

1.3. Capas internas: diseño de la investigación	52
1.4. Métodos de recolección y análisis de datos.....	54
2. Selección muestral	55
3. Secuencia metodológica.....	56
4. Limitaciones de la investigación	61
CAPÍTULO 4: ESQUEMA REFERENCIAL DE FACTORES CRÍTICOS BASADOS EN TEORÍA FUNDAMENTADA	64
1. Hallazgos del trabajo de campo	64
1.1. Compromiso de la alta gerencia:.....	64
1.2. Temporalidad de los directivos	65
1.3. Priorización de intereses de los directivos	66
1.4. Marco legal como limitante.....	66
1.5. Reconocimiento del factor humano dentro de la organización	67
1.6. Falta de capacidades de las oficinas de recursos humanos.....	67
1.7. Alineamiento del Modelo de Gestión por Competencias a la estrategia.....	68
1.8. Flexibilidad al cambio.....	69
1.9. Limitaciones para la contratación de personal	69
1.10. Diversidad de regímenes laborales.....	70
1.11. Comunicación organizacional	70
1.12. Burocracia	71
1.13. Valor público.....	71
1.14. Características del proceso de implementación de Gestión por Competencias en el Sistema de Administración de Recursos Humanos	72
1.15. Innovación en el Estado	72
1.16. Replicabilidad del modelo.....	73
1.17. Meritocracia	73
1.18. Empoderamiento de las oficinas de recursos humanos	74
1.19. Influencia del tipo de estructura organizacional.....	74

1.20. Expertise para implementar el modelo	75
1.21. Rol de Servir	76
1.22. Limitaciones presupuestales	77
1.23. Claridad de la estrategia organizacional.....	77
1.24. Característica del Estado	78
1.25. Ponderación de las variables	78
2. Definición de factor crítico:	79
3. Naturaleza de los factores críticos.....	80
4. Comportamiento de los factores críticos	81
5. Descripción de los factores críticos encontrados durante la investigación	83
5.1. Factores dentro del sistema de recursos humanos:.....	83
5.2. Factores internos (propios de la organización):	84
5.3. Factores críticos externos:.....	88
CAPÍTULO 5: REVISIÓN DEL ESQUEMA REFERENCIAL EN OSIPTEL	91
1. Conociendo a Osiptel	91
1.1. El personal dentro de Osiptel	92
1.2. Gestión por competencias en Osiptel	94
2. El alcance de la revisión en Osiptel	95
3. Los factores críticos en Osiptel	96
3.1. Empoderamiento de las oficinas de recursos humanos	96
3.2. Expertise para implementar la gestión por competencias	96
3.3. Compromiso de la alta gerencia	97
3.4. Claridad de la estrategia organizacional.....	97
3.5. Comunicación organizacional integrada	98
3.6. Disposición al cambio	98
3.7. Control sobre el timing político	98
3.8. Restricción presupuestaria.....	99

3.9. Exceso de control y temor al error.....	99
3.10. Falta de personal técnico especializado.....	100
3.11. Diversidad de regímenes laborales.....	100
CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES FINALES Y RECOMENDACIONES.....	102
1. Generales.....	102
2. Específicas sobre la implementación	103
REFERENCIAS	106
ANEXO A: Perfiles de entrevistados	118
ANEXO B: Análisis documental.....	126
ANEXO C: Guías de entrevistas	132
ANEXO D: Codificaciones de los datos	137
ANEXO E: Audios de entrevistas	138
ANEXO F: Transcripciones de las entrevistas	139
ANEXO G: Consentimientos informados	140
ANEXO H: Matriz de consistencia	156
ANEXO I: Relacionamiento de las variables	162

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Clasificación de servidores públicos en el Perú	13
Tabla 2: Tipos de innovación en el Estado.....	43
Tabla 3: Niveles de innovación en el Estado.....	44
Tabla 4: Número de colaboradores en Osiptel	92
Tabla 5: Factores críticos identificados	163
Tabla 6: Matriz de relaciones	164

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Administración moderna de recursos humanos	8
Figura 2: Sistema de administración de recursos humanos	17
Figura 3: Modelo del Iceberg	23
Figura 4: Fases del proceso de implementación de Gestión por Competencias.....	26
Figura 5: Desarrollo de perfiles	30
Figura 6: Esquema de Saunders	51
Figura 7: Selección de expertos en base a bola de nieve.....	56
Figura 8: Primera parte de la secuencia metodológica.....	60
Figura 9: Segunda parte de la secuencia metodológica.....	61
Figura 10: Diagrama de la definición de los factores críticos	80
Figura 11: Naturaleza de factores críticos	81
Figura 12: Matriz de comportamiento contextual de los factores críticos.....	82
Figura 13: Organigrama de Osiptel	93
Figura 14: Estructura de Competencias.....	95

RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación parte del interés de estudiar un fenómeno poco estudiado y vigente en ciertas organizaciones públicas en el Perú: la implementación de Gestión por Competencias en el Sistema Administrativo de Recursos Humanos.

En ese sentido, el producto de esta investigación, dentro de un enfoque íntegramente exploratorio y descriptivo, es la construcción de un esquema referencial de los factores críticos que surgieron en la implementación de Gestión por Competencias en organizaciones públicas peruanas. Se espera, del mismo, que arroje luces sobre el fenómeno señalado y que sirva, sin pretender en ninguna medida ser generalizable, tanto de punto de apoyo para futuras investigaciones como de referencia en la adopción del sistema basado en competencias en otras organizaciones del sector.

Conforme la información de las entrevistas suponía de la necesidad de comprender conceptos y situaciones que escapaban de la temática inicial, fue necesario retornar a la literatura en reiteradas oportunidades. De tal forma, el capítulo que sirve como marco de referencia, desarrolla temas propios de la literatura de la Administración de Recursos Humanos en el Estado, la Gestión por Competencias y la Innovación en el Sector Público.

La investigación se ciñó al paradigma cualitativo para la recolección y análisis de la información, como estrategia de investigación se utilizó la *Teoría Fundamentada*. Están contempladas las limitaciones tanto del método de recolección de información, el análisis de la información y las conclusiones que se puedan obtener. De mismo modo, dado el perfil de las unidades de análisis, se utilizó un muestreo de *bola de nieve*, dicho método de muestreo presenta a su vez sus propias limitaciones que también han sido señaladas.

A la luz de la información, análisis y hallazgos de las experiencias de expertos en torno al fenómeno suscitado, se ha dejado en evidencia la presencia de aspectos y elementos exógenos y vinculados al proceso de implementación que debieran ser considerados dada su afectación en mayor medida del proceso, a estos se les ha denominado *Factores Críticos*. Por medio de esta investigación, se han hallado un total de 12 factores críticos.

LISTA DE ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAS	Contrato Administrativo de Servicios
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
ENAP	Escuela Nacional de Administración Pública
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
OECD	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ONIG	Oficina Nacional de Innovación de Gestión
ORH	Oficinas de Recursos Humanos
PNMGP	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública
SARH	Sistema de Administración de Recursos Humanos
SERVIR	Autoridad Nacional la Ley del Servicio Civil
SGP	Secretaría de Gestión Pública

INTRODUCCIÓN

El trabajo presentado relata un estudio sobre los factores críticos que surgen durante la implementación de Gestión por Competencias en organizaciones públicas en el Perú vienen implementando dicho modelo de gestión.

La Gestión por Competencias ha sido señalada por distintos autores e investigadores como una de las herramientas de gestión más adecuadas para mejorar el funcionamiento del Servicio Civil y transformar para bien la cultura dentro de una organización pública; no obstante, las diferencias contextuales entre los casos de *benchmark* que brinda la literatura respecto al panorama en el Perú sugerían que los pasos preestablecidos para la implementación no pueden aplicarse sin mayores consideraciones. Ameritó, entonces, revisar casos locales para comprender cómo se presentó el proceso de implementación de Gestión por Competencias y a partir de ello empezar a rastrear los *factores críticos* que giran en torno a este fenómeno.

Como toda investigación, se empezó planteando el problema y los objetivos de investigación, los cuales pueden encontrarse, junto a la justificación, en el capítulo uno. Posteriormente, en el capítulo dos, se realizaron inmersiones más detalladas dentro de la literatura pertinente a Gestión por Competencias y recursos humanos en el Estado, lo cual sirvió como referencia para llevar a cabo las entrevistas como se detallará más adelante.

Dadas las características del fenómeno estudiado, se optó por recoger la experiencia de quienes son considerados, para este estudio, como los principales actores involucrados en el proceso de implementación: especialistas de recursos humanos que han participado dentro del proceso de implementación de gestión por competencias en organizaciones públicas. Para mayor detalle en el capítulo tres puede encontrarse el sustento metodológico usado como base para desarrollar la investigación, explicando todas las decisiones metodológicas tomadas para seguir la línea del estudio, además, la selección muestral optada para recabar la información y las limitaciones metodológicas contempladas para el trabajo.

Por medio de una serie de entrevistas a estos expertos se pudo obtener la suficiente información para desarrollar teoría acerca del fenómeno en organizaciones públicas del Perú que siguen el proceso de implementación. Esto se dio a través de diversos niveles de análisis a los cuales fueron sometidas las entrevistas. Luego mediante un ejercicio de construcción lógica, con el cual se contrastaban los hallazgos con fuentes bibliográficas se obtuvo el producto final denominado: *Esquema referencial de factores críticos*¹. Adicionalmente, este producto fue

¹ Entendiéndose esquema referencial como la exposición ordenada de las variables más representativas relacionadas a un fenómeno.

luego revisado bajo la luz de una unidad de análisis distinta con la finalidad de otorgarle un mayor nivel de validación. Estos puntos están contenidos dentro de los capítulos cuatro y cinco.

Como resultado de la investigación se contemplan no sólo los factores críticos obtenidos del análisis como puntos aislados, sino también las relaciones que mantienen entre sí, dado que en muchos casos se ven afectados por la situación de otros factores. Las conclusiones restantes pueden ser revisadas dentro del capítulo seis.

CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DEL TEMA

1. Problemática y problema de investigación

En la actualidad, estudios como los de Alcázar, Andrade, Kuramoto y Maguiña (2010), señalan que la gran mayoría de las organizaciones del sector público carecen de una gestión con enfoque moderno, humano y ágil, lo que retrasa la labor de los servidores públicos² en la consecución de los objetivos para la satisfacción de la ciudadanía. Por lo cual se cuestiona desde hace varios años la capacidad del Estado en resolver los problemas (SERVIR, 2015). También se deja en evidencia la precariedad de las funciones de las oficinas de recursos humanos, en adelante ORH, y como el personal no se considera capacitado para llevar a cabo diversos procesos del Sistema de Administración de Recursos Humanos, en adelante SARH. Son, justamente, los procesos relacionados a la planificación de políticas de recursos humanos los que presentan los niveles de desarrollo más bajos: gestión del desarrollo y capacitación, 2%; la organización del trabajo y su distribución, 1%; y la gestión del rendimiento, 0% (Meza & Martínez, 2015). Esta debilidad dentro de los subsistemas de recursos humanos se vincula a problemas estructurales del Estado como la falta de planificación estratégica, la dispersión normativa o la escasez de capacidades técnicas (Iacoviello, 2011).

La presente investigación reconoce la necesidad de un sistema eficiente de recursos humanos al interior de una organización, puesto que cumple un rol estratégico, independientemente de la naturaleza de la organización, sea esta privada, social o estatal. Autores como Francisco Longo (2005) ponen énfasis en resaltar la función de los recursos humanos para que sean percibidos también como una función nuclear en la obtención de los objetivos estratégicos, ya que por un lado esta área plantea cuántos y qué recursos humanos son necesarios para realizar las tareas que se requieran para llegar a un objetivo, y, por otro, dispone de las políticas y prácticas que influyen en la conducta de estas personas.

Teniendo en consideración lo anterior, la Gestión por Competencias se presenta como una excelente alternativa a aplicar en cualquier tipo de organización, pues brinda importantes aportes, no solo a los recursos humanos sino a toda la organización, ya que alinea los elementos de la estrategia organizacional, tales como la visión, misión y objetivos, con los procesos de recursos humanos; según el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, en el caso del Estado, “[...] otorga coherencia a las decisiones sobre el personal y las orienta hacia la producción de mayor valor público” (2016, p. 16). Además, provee un sistema de herramientas para correlacionar el desempeño con la calidad del trabajo, para identificar las

² Servidor público es aquel ciudadano que presta servicios dentro de una entidad pública de forma regular y de acuerdo a ley (D.S. N° 005-90-PCM, 1990). El término será profundizado más adelante.

habilidades esenciales, conocimientos y características necesarias del personal para un desempeño exitoso en un trabajo y así como para asegurar que los sistemas de recursos humanos se enfoquen en desarrollarlos (Lucía & Lepsinger, 1999; Fernández, 2005).

En ese sentido, la teoría sobre la Gestión por Competencias brinda un largo número de publicaciones sobre los beneficios que presenta dicho modelo en organizaciones del sector privado, y los altos niveles de rendimiento y éxito logrados a partir de su implementación (Corrales, 2016). Mientras que por el lado del sector público, los Servicios Civiles de países de Europa, Oceanía y el sudeste Asiático llevan años aplicando satisfactoriamente la Gestión por Competencias; la investigación acerca de la implementación y los resultados de la Gestión por Competencias en dicho países es bastante amplia (Op de Beeck & Hondeghe, 2010).

Tradicionalmente, el Estado ha presentado restricciones, propias de su naturaleza, que limitan tanto la adopción de reformas en su gestión como la generación de propuestas innovadoras desde su interior (Ávalos, 1995; Borins, 2006; Ramírez-Alujas, 2010). Por lo que a pesar de los antecedentes señalados, se asume que la adopción de la Gestión por Competencias, dentro de la mayoría de las organizaciones públicas del Perú, está lejos de ser una labor sencilla. Es por ello que resulta relevante identificar y prestar especial atención a los factores que de una u otra forma afectan o condicionan la implementación de esta estrategia de gestión de personas dentro de una organización del Estado.

2. Pregunta de investigación y objetivos

Pregunta de Investigación:

- ¿Qué desafíos se presentan en la implementación de Gestión por Competencias en las organizaciones públicas del Perú que vienen desarrollando el modelo?

Objetivo Principal:

- Estudiar e identificar los principales desafíos que surgen durante el proceso implementación de Gestión por Competencias en organizaciones públicas en el Perú.

Objetivos Específicos:

- Analizar el contexto de las ORH del sector público en el cual se desarrolla la Gestión por Competencias.

- Identificar y analizar los aspectos de mayor relevancia que surgen en la implementación de Gestión por Competencias en organizaciones públicas peruanas mediante la consulta a expertos locales en base a los ejes temáticos previamente hallados.
- Profundizar el estudio mediante la verificación del producto de la investigación en relación un organismo público que implementa el modelo.

3. Justificación

Como se mencionó en el planteamiento del problema, es de suma importancia revalorizar al área de recursos humanos, y a los colaboradores, puesto que son las personas quienes logran que las organizaciones alcancen mayor efectividad en la ejecución de sus actividades y que cumplan a buen recaudo con los objetivos estratégicos (Liskova & Tomsik, 2009). La Gestión por Competencias dentro del sistema de recursos humanos, siempre que esté bien implementado, representa una posición en la que todos se benefician, puesto que permite el cumplimiento de los objetivos organizacionales, mediante el alineamiento de los recursos humanos a la estrategia organizacional, y, además, ubica efectivamente a las personas en los puestos de trabajo dentro de los cuales tendrán un mejor desempeño (Fernández, 2005; Alles, 2007).

Y si bien es cierto que la aplicación de la Gestión por Competencias no es de uso exclusivo al ámbito empresarial, su implementación en el sector público peruano puede acarrear dificultades. Si se opta por utilizar el modelo dentro de una organización pública, sea por iniciativa propia de las entidades, tal es el caso de algunas *Islas de Eficiencia*³ como Osinergmin, SUNAT, Indecopi, entre otras, o debido a una política pública propuesta por el ente rector del Sistema Administrativo de recursos humanos, SERVIR, el cual ya ha presentado reglamentos sobre el uso de la Gestión por Competencias, resulta indispensable caer en cuenta y analizar los *factores críticos* que afectan su implementación.

Es por ello que la investigación considera relevante la elaboración de un esquema referencial que ayude a entender el fenómeno de la implementación de una estrategia de recursos humanos basada en competencias dentro de una entidad pública a partir de *factores críticos*, y que ello sirva como una primera aproximación de estudio sobre un proceso que de ser replicado y llevado de una manera sólida puede repercutir positivamente en el servicio civil peruano y, por consiguiente, mejorar la situación actual del Estado.

³ Conocidas también como *Islas de Modernidad* o *Excelencia*, son las organizaciones que concentran capacidades técnicas y se mantienen libres de las fluctuaciones políticas por medio de disposiciones constitucionales (Dargent, 2008).

CAPÍTULO 2: MARCO DE REFERENCIA

1. Sobre la administración de recursos humanos

A mediados del siglo pasado, surgieron teorías y escuelas de administración que fueron tomando los aciertos de las corrientes previas, buscando humanizar el trabajo del hombre. Esto, debido a que con el paso de los años se iba haciendo evidente la importancia del factor humano en las organizaciones, lo cual es corroborado por Chiavenato (2009), cuando indica que para que una organización tenga éxito se debe desarrollar estrategias de gestión que le permitan no solo incrementar su productividad y disminuir o controlar los costos, sino también que le permita reclutar y retener a una buena fuerza de trabajo. Así mismo, Longo (2008) afirma que la supervivencia, crecimiento, competitividad y objetivos de cualquier proyecto dependen en buena medida del correcto aprovisionamiento, desarrollo y utilización del factor humano; por lo que resulta imprescindible rediseñar los procesos de manera tal que permita a las organizaciones contar con la flexibilidad y eficiencia necesarias, y posibilite la implantación de estrategias a través de las personas (Hay Group, 2002).

Tal como menciona Longo (2008), buena cuenta de las investigaciones acerca de los cambios sociales a partir de las organizaciones resaltan el valor del factor humano. Estas investigaciones subrayan la conexión de los recursos humanos con la producción de ventajas competitivas mediante el desarrollo del conocimiento, la innovación y la gestión de la complejidad.

Según Chiavenato (2009), podemos definir la administración de recursos humanos de diversas formas:

- Como función o departamento: Unidad operativa que funciona como un área del staff; es decir, como elemento que presta servicios en el terreno del reclutamiento, la selección, la formación, la remuneración, la comunicación, la higiene y la seguridad en el trabajo, las prestaciones, etcétera.
- Como conjunto de prácticas: Forma en que la organización maneja sus actividades de reclutamiento, selección, formación, remuneración, prestaciones, comunicación, higiene y seguridad en el trabajo.
- Como conjunto integral: Todas las actividades de especialistas (integrar, organizar, recompensar, desarrollar, retener y evaluar a las personas) que tiene por objeto proporcionar habilidades y competitividad a la organización.

- Constructor: Es el área que construye talentos por medio de un conjunto integrado de procesos, y que cuida al capital humano de las organizaciones, dado que es el elemento fundamental de su capital intelectual y la base de su éxito.

Para nuestra investigación utilizaremos la definición número cuatro, en la cual se ve la administración de recursos humanos como un área que construye talentos, ya que consideramos esta definición abarca de una manera completa las diversas actividades que realiza el área.

La administración de recursos humanos se encuentra en constante contacto con diferentes factores de cada organización, lo cual da pie al desarrollo de los planes estratégicos que utilizará para mejorar las relaciones entre personas y organización. Por ello, la administración de recursos humanos se viene convirtiendo en un pilar de mucha importancia para las organizaciones (Chiavenato, 2009), liderando cambios de estrategia en diversos aspectos, tales como ambiente laboral, la cultura y estructura, ello con el fin de aumentar la productividad, controlar los costos y en búsqueda de nuevas oportunidades.

Las funciones de recursos humanos en las organizaciones son uno de los temas más recurrentes en la literatura de administración contemporánea (Ulrich, 2005; Longo, 2004). La historia de las funciones de recursos humanos parte desde una visión reactiva de servicio a los empleados, es decir, de solo jugar un papel de apoyo a las demás áreas; hasta convertirse en un área que brinda servicios que aporta valor a través de la guía y apoyo a las demás áreas, proponiendo mejoras, definiendo políticas y programas alineados con la organización. (Hay Group, 2002). En algunos casos, el área de recursos humanos se centra en realizar solo tareas administrativas en las cuales se invierte la mayoría de los costes y recursos del área siendo su aporte de valor mínimo (Hay Group, 2002).

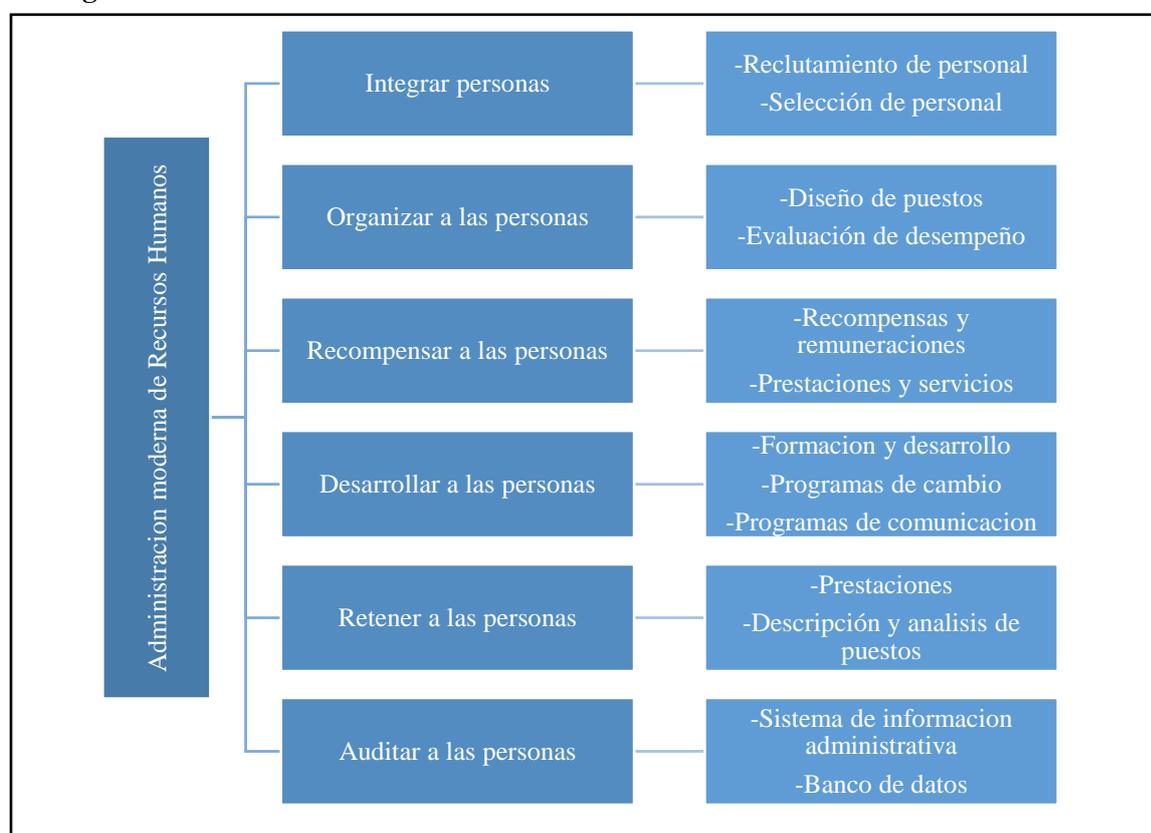
Según el libro Gestión del Talento Humano de Chiavenato (2009), los seis procesos básicos de la administración de recursos humanos son:

- Integración del nuevo personal, proceso mediante el cual nuevos colaboradores se unen a la organización. Implican el reclutamiento y selección.
- Organización del personal, a través de este proceso se diseñan las actividades a realizarse. Incluyen el diseño de puestos, analizar y describirlos, asignar al personal y evaluarlo.
- Recompensas, en este proceso se consideran las necesidades individuales del personal y se otorgan incentivos al buen trabajo. Se consideran las remuneraciones, bonos y servicios sociales.

- Desarrollo del personal, en este proceso se vela por el desarrollo personal y profesional de los colaboradores. Consta de programas de capacitación, adquisición de conocimiento y competencias, sistemas de comunicación interna y línea de carrera.
- Retención del personal, por medio de este proceso se desarrollan las condiciones propicias para el óptimo desenvolvimiento laboral. Se considera el clima y la cultura organizacional, temas de disciplina, seguridad en el área de trabajo y relaciones sindicales.
- Evaluación, mediante este proceso se siguen y miden las actividades realizadas. Dentro de este proceso se hace uso de bases de datos y sistemas de administración.

Para sintetizar lo señalado en los párrafos anteriores se presenta la figura 1:

Figura 1: Administración moderna de recursos humanos



Fuente: Chiavenato (2009)

Pero la máxima aportación del área de recursos humanos es la identificación y gestión de las *core competencies*⁴, las cuales permiten una alineación de las políticas y prácticas de recursos humanos con la estrategia organizacional (Hay Group, 2002). Con un entorno cambiante y competitivo, la administración de recursos humanos nunca fue tan necesaria como

⁴ Core competencies hace referencia a las competencias de la organización que originan una ventaja competitiva (Hamel & Prahalad, 1990).

en este momento teniendo un papel diferente, innovador y, sobre todo, estratégico (Chiavenato, 2009).

1.1. El ideal de la administración de recursos humanos en el sector público y su relevancia dentro de la reforma del Estado.

No es primicia alguna mencionar que el manejo de los recursos humanos dentro de las organizaciones es una de las grandes prioridades en casi todos los modelos y reformas de gestión contemporáneos. Tal y como se menciona anteriormente, la importancia del área encargada de gestionar al personal es innegable y se debe, dentro de muchas otras razones, a que cumple una función estratégica de vital importancia: por un lado plantea cuántos y qué recursos humanos son necesarios para realizar las tareas que se requieran para llegar a un objetivo, lo que se conoce como *dimensionamiento del capital humano*, y, por otro lado, dispone las políticas y prácticas que influyen en la conducta de estas personas en consecución de los objetivos trazados (Longo, 2004). Bajo esa perspectiva, cuando existe un problema de personal no se trata de un problema exclusivo del área encargada de recursos humanos sino un problema que involucra a todas las personas que ejercen una responsabilidad dentro de la organización (Sisternas, 1999).

Independientemente del tipo de organización en el cual funcione, la gestión de los recursos humanos es buena cuando se configura “[...] como un sistema capaz de contribuir eficazmente al logro de los resultados que la organización persigue” (Longo, 2005, p. 1). No obstante, el mayor desarrollo de teorías, herramientas y modelos de gestión de personas es propio del sector privado dejando al Estado relegado en ese sentido (Barba & Serrano, 2015).

El Estado ha sido tradicionalmente administrado como un mero aparato burocrático, el cual guardaba esta forma con propósitos de eficiencia e imparcialidad (Weber, 2016). Pero el modelo tradicional de burocracia, que funcionaba a la perfección en el Estado de Bienestar, tiende a decaer en los periodos de crisis y es justamente en estas situaciones en que la figura del burócrata se vuelve ineficiente debido a su baja respuesta al cambio y su apego a las normas pre-establecidas (Longo, 2002; Sisternas, 1999).

Problemas de esta índole contribuyeron a la explosión de las tendencias de Modernización del Estado, vigente desde finales de la década de los 70 e inicio de la década de los 80 en los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OECD por sus siglas en inglés (OECD, 1996). En dicho proceso la incorporación de herramientas de gestión del sector privado y, sobretodo, el desarrollo de políticas de personal ha venido tomando amplísima relevancia (García, 2007) como perfectamente ejemplifica el caso de la reforma del Servicio Civil en el Reino Unido (Sisternas, 1999; Longo, 2002). En medio de

estas tendencias se volvió de tópico común mencionar que “La gestión de los recursos humanos constituye uno de los subsistemas fundamentales de la gestión pública y es una de las claves del éxito de la reforma del Estado en el largo plazo.” (Losada & Dove, 1999, p. 247).

Por ello, no basta con que las ORH se limiten a cumplir con una función meramente administrativa, sino que en realidad gestionen a las personas dentro de la organización. Los gobiernos y las organizaciones del sector público, no solo en el caso de los países desarrollados, debieran realizar esfuerzos por gestionar adecuadamente el talento de las personas que desean ocupar un cargo dentro del Estado, tanto funcionarios como servidores públicos, ya que solo es posible la transferencia de *valor público* a través de ellos, y el área encargada de liderar este proceso es precisamente recursos humanos (Longo, 2004). He ahí la reivindicación del especialista en recursos humanos en las entidades del Estado y su función estratégica: “Nosotros existimos como profesión porque aportamos valor” (Ulrich, 2005).

En todo caso, si aún queda dudas de por qué es importante la buena performance de la gestión de recursos humanos dentro de las entidades públicas, quizás sea conveniente aterrizar los beneficios de contar con un Servicio Civil profesionalizado y eficiente en temas concretos y más tangibles “[...] como el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el control de la corrupción, el aumento de la confianza en el gobierno, la mejora en la entrega de servicios y una ejecución presupuestaria del gasto de inversión más eficiente” (Cortázar & Lafuente, 2014, p. XXI).

El Perú, por su lado, no ha sido completamente ajeno a la corriente de Reforma del Estado. Sin restarle importancia a los intentos previos por la Modernización del Estado que se han venido desarrollando de forma aislada y poco fructífera desde los años 90 (Morales Morante, 2013), existe ahora una intención unificada por llevar a cabo la reforma, apoyándose en “[...] la Política de Modernización de la Gestión Pública y de la Ley del Servicio Civil, los cuales constituyen los lineamientos políticos y legales que vienen siendo utilizados para combatir la severa crisis de la Gestión Pública existente en el Perú” (Chenet, 2015, p. 169).

En ese sentido, la Secretaría de Gestión Pública (2013), SGP de ahora en adelante, dentro de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, en adelante PNMGP, realizó un diagnóstico global de las principales deficiencias de la gestión del Estado de los cuales se pueden resaltar los siguientes: *deficiente diseño de la estructura de organización y funciones*, en muchas instituciones públicas, la estructura organizacional y funciones vigentes no están siendo congruentes con las funciones que deben cumplir, ni tampoco con los objetivos estratégico-operativos presupuestos; *inadecuada política y gestión de los recursos humanos*, problemas que van desde la excesiva cantidad de regímenes laborales, la falta de un marco legal

que permita la flexibilidad necesaria para contratar y desvincular trabajadores, pasando por una inadecuada planificación del sistema administrativo y la falta de políticas para el desarrollo de capacidades dentro del área.

De igual forma la SGP (2013) determina como uno de los pilares de la Modernización del Estado un Servicio Civil basado en la meritocracia:

[...] el modelo se orienta a la profesionalización de la función pública en todos los niveles, buscando atraer a personas calificadas a los puestos clave de la administración pública, y priorizando la meritocracia en el acceso, promoción, evaluación y permanencia a través de un sistema de gestión del capital humano del sector público, acorde con las nuevas tendencias del empleo a nivel mundial (p. 44).

1.2. El servicio civil en el Perú

En todo Estado democrático existen personas que son electas por voto popular directo o indirecto y se le asigna la tarea de gobernar: la clase política. Estas personas se encargan de tomar decisiones y elaborar políticas públicas, pese a los escasos recursos con los que cuentan, buscan favorecer a la solución de los problemas que existen en el país sopesando la equidad y la sensatez (Aguilar & Lima, 2009). Para cumplir con este propósito, deben apoyarse en los miembros no políticos del Estado, en aquella facción mayoritaria de personas que prestan sus servicios al Estado de forma constante y sin ser elegidos por votación: los *Servidores Públicos*.

En la mayoría de países industrializados, el Servicio Civil se constituye como un cuerpo de profesionales que se rigen por principios comunes esenciales: a) acceso a la función pública mediante pruebas de selectividad imparciales basadas en el mérito y la capacidad del candidato; b) una carrera profesional que signifique reales oportunidades de ascenso para el servidor público, basado el mérito objetivo, y que permitan su identificación con el Servicio Civil a largo plazo; y c) una remuneración digna y suficiente, que permita la dedicación absoluta al servicio y evite la captura del servidor o la tentación de favorecerse desde la posición asignada (Sánchez-Morón, 2014). Un servicio civil profesionalizado es uno de los factores que permite tener *Capacidad Estatal*, es decir, la aptitud del gobierno por plasmar y cumplir efectivamente las políticas públicas generando los máximos niveles posibles de valor social, considerando las distintas restricciones contextuales y problemas públicos fundamentales (Iacoviello & Chudnovsky, 2014; Repetto, 2003). Muy por el contrario de las discrepancias entre la burocracia y la políticas públicas que suponen algunos autores, el Servicio Civil profesional no se enfrenta con las decisiones políticas, “[...] templada la aplicación de las políticas más audaces, sin contravenirlas, y proporciona los fundamentos técnicos necesarios para el buen gobierno” (Sánchez-Morón, 2014, p. 11).

En todo caso ¿quiénes son, concretamente, los servidores públicos? En la propia literatura académica sobre la Gestión Pública los términos: servidor público, funcionario público, directivo público, etc. son recurrentes. No obstante la definición de cada concepto depende de sobremanera del país del cual provenga el autor, ya que dependiendo de cómo lo estipulen las leyes locales tendrá diferentes connotaciones.

En el contexto peruano, Chenet (2015) menciona dos importantes antecedentes legales del término servidor público. El primero es el Decreto Supremo, a partir de ahora D.S., N° 018-85-PCM (1985) el cual menciona que el servidor público de carrera es aquel ciudadano en ejercicio que presta servicios al Estado dentro de una jornada formal, con el respectivo nombramiento de la autoridad competente y que cumpla con las formalidad que la ley presenta. El segundo es el D.S. N° 005-90-PCM (1990), en el cual se estipula que para fines de ley será servidor público aquel ciudadano en ejercicio que presta servicios a alguna entidad de Administración Pública, bajo nombramiento y contrato de la autoridad competente, en jornada legal, sujeto a la ley y con remuneraciones permanentes en periodos regulares.

Por el contrario, tanto en el Decreto Legislativo, D.L. de ahora en adelante, N° 1023 (2008) de la creación del SARH y la Autoridad Nacional la Ley del Servicio Civil - SERVIR, como la Ley del Servicio Civil (Ley N°30057, 2013) prescinden de una definición de servidor público, mas esta última “[...] si define con precisión los tipos de funcionarios públicos o los grupos ocupacionales en los cuales se encuentran” (Chenet, 2015). Existen hasta siete clasificaciones distintas de servidores públicos contemplados en la Ley del Servicio Civil: Funcionario Público de elección popular, directa y universal, Funcionario Público de designación o remoción regulada, Funcionario Público de libre designación y remoción, Directivo Público, Servidor Civil de Carrera, Servidor Civil de Actividades Complementarias y Servidor Civil de Confianza, los cuales se detallan en la tabla 1.

Tabla 1: Clasificación de servidores públicos en el Perú

Servidores Públicos en el Estado Peruano		
Clasificación	Características	Ejemplos
a) Funcionario Público	Ejerce el cargo político o representativo de una entidad del estado y se encarga de gobernarlo. Es responsable, además, de aprobar las políticas o normas de aquella entidad. Dentro de esta clasificación se encuentran tres tipos distintos de funcionarios públicos.	
i) F.P. de elección popular, directa y universal	Es elegido por votación popular, directa y universal. Su rol y permanencia están estipulados en la Constitución	Presidente de la República Congresistas
ii) F.P. de designación o remoción regulada	Son aquellos funcionarios elegidos de forma indirecta tanto por Palacio de Gobierno y el Congreso. Su ingreso, periodo de vigencia y causales de remoción se encuentran por una norma especial con rango de ley.	Magistrados del T.C. Contralor General de la República
iii) F.P. de libre designación y remoción	Son elegidos libremente por funcionario encargado de su designación bajo un principio de confianza para ejercer cargos tanto políticos, normativos y administrativos.	Ministros de Estado Secretarios Generales de Ministerios
b) Directivo Público	Se encarga de desarrollar funciones organizacionales dentro de la entidad. Entra por medio de concurso público meritocrático o por libre designación cumpliendo con el perfil requerido. Se requiere de un alto perfil técnico.	Director de la oficina de asesoría jurídica
c) Servidor Civil de Carrera	Están vinculados al ejercicio de funciones sustantivas y administrativas de la entidad. Ingresan por medio de concurso público abierto o transversal.	Analista de informática y estadística
d) Servidor Civil de Actividades Complementarias	Colaboran indirectamente con las funciones sustantivas y administrativas de la entidad. Ingresan por medio de concurso público abierto o transversal. Pueden ser contratados a plazo fijo o indeterminado.	Secretaria de la oficina de asesoría jurídica
e) Servidor Civil de Confianza	Forman parte del entorno directo e inmediato de los funcionarios o directivos públicos y su permanencia está supeditada a la confianza que le tiene la persona encargada de designarlo. Puede formar parte de los grupos de Directores, Servidores Civiles de Carrera o Actividades Complementarias y se sujeta a sus respectivas reglas. No requiere de un concurso público para ingresar puesto que depende del poder en ejercicio del funcionario.	Jefe de gabinete de asesores

Adaptado de: Chenet (2015)

El Servicio Civil de un país puede encontrarse dentro de uno de tres niveles de desarrollo: el modelo botín o *spoil system* es una condición del Servicio Civil en la cual los cargos públicos son otorgados a personas por simpatía política, nepotismo o favores; el modelo híbrido es uno en el cual persisten aún rasgos del modelo botín pero coexisten procesos meritocráticos de selección y desarrollo; y, finalmente el modelo ortodoxo o desarrollado, en el cual existen normas y reglamentos bien establecidos sobre el ingreso de personas al sector público, así como procesos de selección, capacitación y ascensos basados en la meritocracia (Rivas, Trujillo, Lámbarry, Chávez & Chávez, 2013; Vignolo, 2014).

En la realidad actual, si bien el Servicio Civil en el Perú no llega a los niveles negativos del modelo de botín o *spoil system*, el cual implica una fuerte carga de politización de los puestos públicos y que sigue vigente en algunos países centroamericanos y africanos (Vignolo, 2014; Ramió & Salvador, 2003), entra en la clasificación de modelo híbrido, en el cual “[...] existen evoluciones desiguales, restricciones presupuestales y una gestión de recursos humanos no integral” (Rivas, 2010, citado en Rivas et al., 2013), muy lejos aún del modelo integral y profesionalizado de Servicio Civil presente en países del primer mundo de los que ya se ha hecho mención.

En el caso peruano, “[...] hubo un crecimiento no planificado y no estructurado del servicio civil. Asimismo, se dictaron normas desvinculadas entre sí, lo cual dio lugar a la coexistencia de regulaciones disímiles” (SERVIR, 2016, p. 24). Parte de ello generó la existencia de un modelo híbrido del Servicio Civil que funciona en Perú se debe a las múltiples idas y venidas de los intentos por reformar el Servicio Civil, la *esquizofrenia jurídica* como señala Morales Morante (2013), las cuales no terminaron por constituirse como una solución integrada del problema de los recursos humanos de la administración pública, que sometidas a la presión política y mediática quedaron a medias o en otros casos se quedaron solo por escrito, trayendo más conflictos en una, de por sí, enredada cuestión.

Como ejemplo está la *privatización* del empleo público a finales de los 90:

[...] muchas organizaciones que hoy actúan como privadas en lo laboral subsisten métodos y sistemas heredados del otro régimen, de modo que se ha creado un mixtura constituida no por lo mejor de cada uno de dichos regímenes, sino probablemente de lo más negativo que uno y otro puedan tener (Comisión multisectorial encargada de estudiar la situación del personal de la administración pública central, 2001, citado en Morales Morante, 2013, pp. 66-67).

Todo ello dejó como resultado un Servicio Civil con serios déficit de personal calificado y competente

Se considera que en el Perú hay una gran disonancia sobre la gestión de los recursos humanos entre las distintas composiciones orgánicas del Estado. Es distinto hablar del manejo del personal dentro de un ministerio que de la gestión propia de un ente regulador u otras *Islas de Eficiencia*. Existen organizaciones públicas que cumplen con un sistema meritocrático de ingreso y se empeña en realmente gestionar a su personal bajo conceptos novedosos de gestión en otros tantos procesos del SARH, mientras que existen entidades que a duras penas cumplen con administrar los legajos y planillas; problema más que común en las ORH del Estado y del cual se escribirá en el siguiente apartado.

1.3. Situación actual de la gestión de los recursos humanos en el Estado peruano

“A pesar de la gran utilidad de muchas técnicas gerenciales para mejorar el elemento humano de las organizaciones públicas, es preciso recordar el contexto en el cual se las aplica” (Losada & Dove, 1999, p. 248).

Siendo coherentes con las ideas expresadas, no se puede esperar un Servicio Civil sobresaliente, más allá de que el marco institucional lo permita o no, si es que no se cuenta con una gestión de recursos humanos, que atraiga al buen servidor público, lo desarrolle y le brinde las facilidades para cumplir con los objetivos propuestos por cada entidad y alineado a las políticas de Estado. El esfuerzo político en desarrollar las normativas y reglamentos que transformen el Servicio Civil debería acompañarse con que las respectivas ORH del Estado estén en la capacidad de aplicar los lineamientos.

En el 2010 Alcázar et al., por encargo de SERVIR, entidad de la cual se entrará en detalle más adelante, elaboró un informe que dejó en evidencia la precariedad en la cual se hallaba sumida la gestión de recursos humanos en las entidades públicas peruanas, en términos de prácticas de gestión, además, advirtieron como una de sus conclusiones generales que:

Las unidades encargadas del manejo de recursos humanos, no tienen las capacidades ni posibilidades, ni operan en la práctica como verdaderas unidades de gestión de recursos humanos. Estas no parecen operar en función de proveer incentivos adecuados para el funcionario público, sino más bien, como oficinas meramente administrativas (Alcázar et al., 2010, p. 51)

Cinco años más tarde, el informe de Meza y Martínez (2015) vuelve a exponer a las ORH, en distintas instancias y organismos del Estado a nivel nacional. Mediante una serie de

datos y hallazgos sobre la situación actual de dichas oficinas demuestran que el problema persiste:

- 70,9% del personal que desarrolla una única función dentro de las ORH se concentran sólo en cuatro de las diecinueve funciones que deberían realizarse: gestión de planillas (22,7%), bienestar social (17,1%), control de asistencia (16%) y administración de legajos (15,1%).
- Los dos porcentajes más bajos se ven en promoción (0,5%) y gestión del rendimiento (0,3%).
- 65% de las ORH sienten que el personal no cuenta con las capacidades de ejecutar los procesos de la gestión de recursos humanos y un 21% que no cuentan con recursos organizacionales necesarios.
- 54% de las ORH piden capacitación sobre los procesos que realizan actualmente y 32% de las funciones que están aún pendientes de desarrollar.

De estos puntos se pueden sacar varias conjeturas. Se entiende, por ejemplo, que la mayoría de las ORH en el Estado peruano están claramente más centradas en desarrollar actividades meramente administrativas antes que gestionar el talento humano al interior de la organización y que esto se debe en primera instancia porque no se encuentran en la capacidad de cumplir con estas tareas. En otras palabras, la instancia encargada de contar y manejar un mejor Servicio Civil padece precisamente de la misma enfermedad (Longo, 2004).

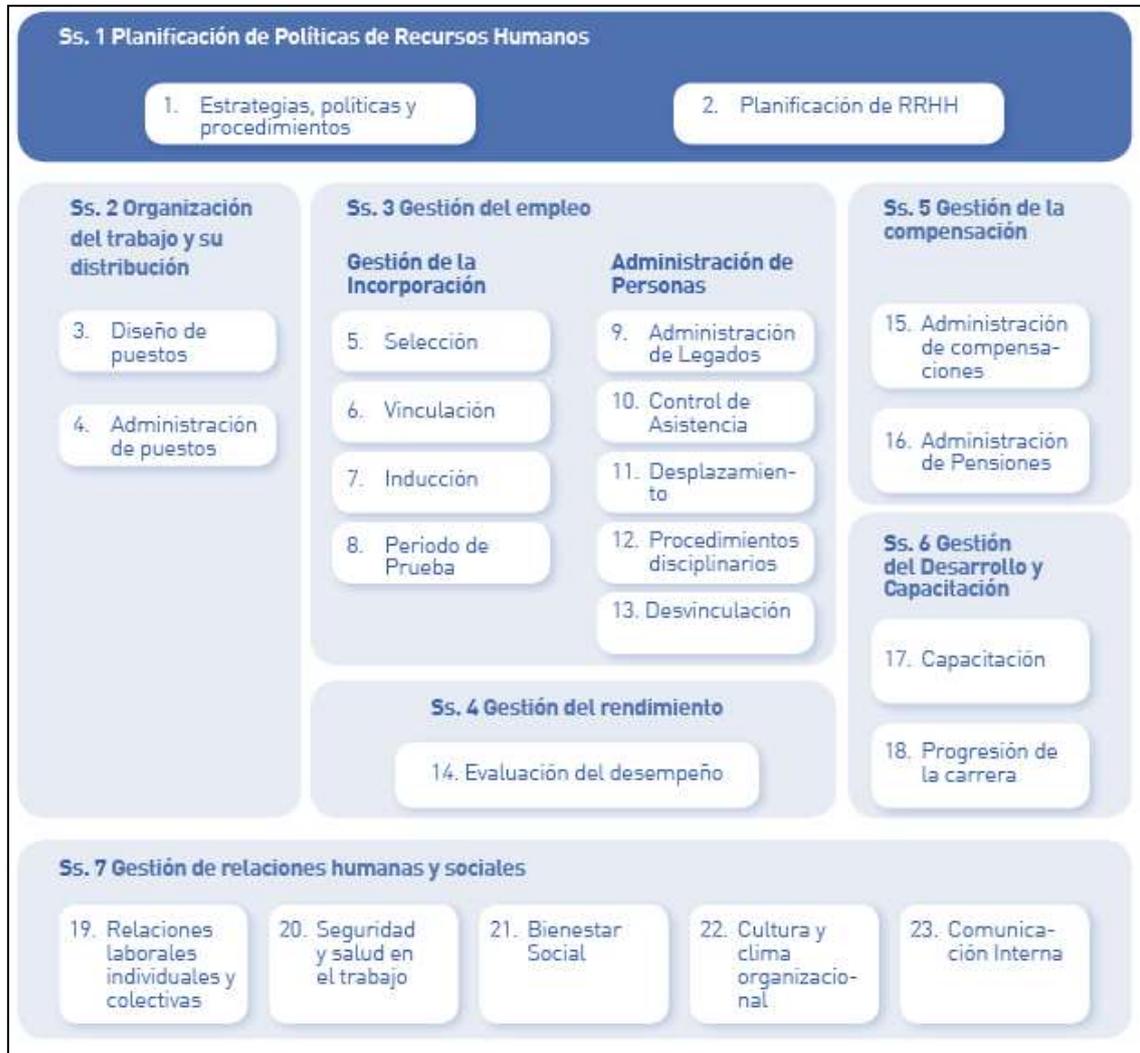
1.3.1. El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos

Dentro del Estado existen los Sistemas Administrativos como un conjunto armónico y coherente de: principios, normas, procedimientos, técnicas y órganos. Mediante los cuales se provee a las entidades públicas de los insumos que necesitan para cumplir eficientemente las actividades propias de la Administración Pública (Chenet, 2015; MINJUS, 2016). Estos buscan regularizar el uso eficiente y eficaz de recursos de las entidades públicas. Todo Sistema Administrativo se origina solo bajo ley y tiene que tener un ente rector que “[...] dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito, coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento (MINJUS, 2016, p. 16).

El SARH es uno de los 13 Sistemas Administrativos vigentes en el Perú y nace con el Decreto Legislativo N° 1023 (2008). Se le encomienda como ente rector a la Autoridad Nacional del Servicio Civil, SERVIR, un organismo técnico-especialista adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. El SARH se divide en siete subsistemas que agrupan 19 funciones que deben desarrollar las ORH en el Estado, los cuales son expresados en la figura 2.

Es función del SARH establecer, desarrollar y ejecutar “[...] la política de Estado respecto del Servicio Civil, y comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos” (Chenet, 2015, p. 126).

Figura 2: Sistema de administración de recursos humanos



Fuente: MINJUS (2016)

1.3.2. *El Rol de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR*

Como se menciona con antelación, la situación de las ORH en instituciones públicas no cumple con llevar a cabo una adecuada gestión del personal. Las funciones, básicas cuanto mucho, dentro de las oficinas donde funcionaban no estaban bien delimitadas, ni menos guardaban sintonía con otras oficinas al interior del Estado (Meza & Martínez, 2015). En un informe del gobierno de transición que realizó un diagnóstico sobre la situación del personal de la administración pública se encontraron los mismos problemas que varios años después la Ley

del Servicio Civil trataba de solucionar: diversidad de regímenes laborales, dispersión remunerativa, locadores bajo la modalidad de servicios no personales y formas deslaboralizadas de prestación de servicios (Comisión multisectorial encargada de estudiar la situación del personal de la administración pública central 2002 citado en Morales Morante 2013). Estos problemas prevalecen en la actualidad ya que no hubo un esfuerzo unificado en todo el aparato estatal que se encargara de modernizar y compatibilizar en todas las oficinas estatales un sistema de gestión de recursos humanos. Las organizaciones tenían libre albedrío de usar un sistema que vieran por conveniente lo que produjo situaciones contraproducentes como el ya mencionado caso de *privatización* del empleo público.

La única relación que tenían las ORH era que todas debían tener alguna de las formas de contratación vigentes: 276, 728 o 1057 Contrato Administrativo de Servicios - CAS - y elaborar el manual de procesos y procedimientos en base a la guía provista por el Instituto Nacional de Administración Pública - INAP. Fuera de ello no existía un sistema administrativo al cuál adherirse. Hubieron intentos, tímidos en buena parte, tanto en el mismo gobierno de transición como en el gobierno de Alejandro Toledo, en el cual se suscitaron una seguidilla de leyes relacionadas a la vinculación Estado-empleado así como cambios en el sistema remunerativo, las cuales no tuvieron el impacto necesario para una reforma (Morales, 2013).

Bajo este contexto, como se menciona en la sección anterior, se toma la decisión de crear el SARH, que fija las funciones a cumplir en las ORH; al Organismo Rector, la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, quien se encarga de liderar las políticas públicas en favor de los recursos humanos en el estado; y al Tribunal del Servicio Civil, encargado de revisar las decisiones administrativas adoptadas por el Estado-empleador, todo ello dentro de lo estipulado en el D.L. 1023 (2008).

Los arreglos institucionales de gestión del empleo público necesitaron garantizar tres nuevas finalidades: a) la idoneidad, es decir, la incorporación de los mejores para hacer cada cosa; b) el desarrollo, es decir, mecanismos e incentivos necesarios para estimular y compensar a quienes aprenden, mejoran, crecen profesionalmente; y c) el rendimiento, es decir la contribución medida en términos de eficacia, eficiencia y calidad del trabajo (Longo, 2008, p. 142).

Es así que, dentro de la mejora de la gestión pública, el desempeño de los Servidores Civiles y por lo tanto el aumento de la calidad del servicio brindado se reconocen como los medios para lograr la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, y son por lo tanto los ejes de la nueva Ley del Servicio Civil (Ley N° 30057).

En el espíritu de la norma, la búsqueda de modernizar y mejorar la gestión de los recursos humanos en el aparato estatal, se le encomendó a SERVIR, como entidad técnica reguladora, las funciones de: establecer directrices y lineamientos en las ámbitos de capacitación, remuneración y evaluación del servidor público; asignar y manejar el cuerpo de gerentes públicos; asistir en el desarrollo de las facultades en gobiernos regionales y locales; resolver, por medio del Tribunal del Servicio Civil, los conflictos individuales que surjan en temas de retribuciones, evaluación, terminación del vínculo laboral, entre otros (SERVIR, s.f.).

2. Gestión por competencias

Desde sus primeras aproximaciones y definiciones hace más de 40 años las competencias y su aplicación en el ámbito organizacional, es decir, la gestión por competencias, han causado gran revuelo, quizás “[...] hasta el punto de que algunos autores han llegado a hablar de un cambio de paradigma que sustituiría una organización basada en el puesto por una organización basada en las competencias (Lawler, 1994, citado en Longo, 2004, p. 42). Y es tal vez por ello que se han realizado, estudios, libros, revistas periódicas, conferencias internacionales e incluso se han formado consultoras especializadas sobre este tema y ha sido parte de la reforma del Servicio Civil en diversos países (Horton, 2000).

La Gestión por Competencias supone la utilización de las competencias como “[...] eje central de los sistemas de gestión de las personas” (Longo, 2004, p. 44) y tiene por propósito alinear el capital intelectual a la estrategia organizacional, así como facilitar el desarrollo profesional de los colaboradores (Alles, 2009).

Lo que es posible de afirmar es que todos los estudios e investigaciones, incluyendo algunos tibios detractores de esta práctica de gestión, señalan los múltiples beneficios que conlleva el uso de la Gestión por Competencias siempre y cuando tenga un correcto uso (Guijarro, Babiloni & Cardós, 2005; Op de Beeck & Hondegum, 2010).

Resulta muy importante enfatizar sobre este último punto, y es que la ambigüedad no es ajena al uso de competencias. Conforme se ha revisado en la literatura del tema, empezando, lógicamente, por los autores seminales, se ha detallado las múltiples tendencias y connotaciones que ha recibido el término *competence*-y a través de los años y como en su traducción al español ha perdido riqueza en su contenido y generado incluso más confusión sobre su uso.

Motivo de este apartado es por tanto: (i) hacer un repaso rápido pero preciso sobre el origen de las competencias y su aplicación en las organizaciones; (ii) definir como es un proceso de implementación de la gestión por competencias; (iii) señalar los grandes beneficios

que trae consigo esta práctica de gestión dentro de las organizaciones y (iv), ya entrando a lo que concierne a nuestra investigación, describir su uso dentro de las organizaciones públicas de diversos países y cómo participó en sus respectivas reformas del Servicio Civil.

2.1. Breve repaso sobre el origen de las competencias y el desarrollo de los modelos de competencias.

El concepto de competencias es un término que, si bien pareciese hoy en día ser un tema reciente, tiene en realidad su origen en dos vertientes o movimientos desarrollados en países distintos durante los años 70, los cuales son: El modelo Americano y el Modelo Británico de competencias.

En primera instancia, en referencia a la vertiente o modelo americano, Horton (2000) señala que el origen del concepto surge en ese país, durante un contexto en donde la educación pasaba por una crisis y los estándares de calidad educativa tanto de las escuelas como de las universidades eran muy bajas; es por esta razón, que el gobierno federal financió una serie de proyectos con la intención de identificar aquellos comportamientos específicos o competencias que pudieran calzar con las necesidades del mercado y la sociedad.

Es así, que por los años setenta, el profesor de Harvard, David McClelland (1973) propuso una nueva manera de entender la relación que existe entre desempeño y la calidad. Su investigación, como él mismo señala, comienza muchos años antes al realizar una investigación a estudiantes de secundaria, los cuales se diferenciaban únicamente en cuanto a sus notas. Se observó que al compararlos 10 o 15 años más tarde en el mercado laboral, las diferencias no eran determinantes.

Una de las consecuencias de los hallazgos más importantes de aquel trabajo, fue la ruptura del paradigma de las pruebas o test de inteligencias aplicados en las escuelas, universidades e incluso para los puestos de trabajo, en donde se asumía que era necesario contar con muchos conocimientos y certificados para poder realizar un buen trabajo. Esta situación a su vez impedía que gente con mucho potencial en aspectos que eran críticos para las empresas y la sociedad, no sean tomados en cuenta al momento de una selección.

Como una segunda respuesta por parte del Estado americano frente a la disminución de la competitividad de sus ciudadanos, surge la iniciativa de redireccionar las investigaciones acerca de las competencias y ser llevadas a un contexto laboral, en donde el énfasis estaba en buscar las razones o bases de la excelencia en la ejecución de funciones. Para esta labor, contactaron a la consultora privada McBer Associates, con la finalidad de identificar aquellos atributos o características que hacía a los tomadores de decisión, gerentes exitosos. Es en esta

investigación en donde Boyatzis (1982), como presidente de McBer, concluyó que no existe un solo factor determinante, sino que son una serie de factores los que diferenciaban a los gerentes más exitosos de los menos exitosos.

Y definió una competencia laboral aquella característica subyacente a una persona que se encuentra causalmente relacionada con una actuación exitosa en un puesto de trabajo (Boyatzis, 1982).

Por su parte, el modelo británico aparece cronológicamente casi en paralelo junto a la vertiente americana, la cual surge como un movimiento en respuesta a la problemática con el desempeño de su sistema educativo; no obstante, Inglaterra dio un siguiente paso al introducir como parte de su política un Sistema Nacional de Aptitudes Profesionales, la cual fue dirigida por la propia Industria y cuyo diseño tuvo como intención el establecer normas de rendimiento en cada sector industrial. (Op de Beck & Hondeghem, 2009). Esta iniciativa fue complementada con las adopciones provenientes de las investigaciones de Boyatzis desarrolladas en el sector privado americano, dado que estas fueron exportadas a Gran Bretaña por medio de las firmas consultoras con sede en ese país, entidades educativas y filiales de empresas americanas.

Por otro lado, en referencia a la iniciativa propuesta por las industrias de Inglaterra, Estados Unidos vio en ella la solución y la oportunidad de expandir el tema de competencias a todos los colaboradores permitiéndole estandarizarlo y replicarlo en todos sus sectores productivos es por esta razón que en el año 1994 se crea *El Consejo Nacional de Normas de Habilidades y Competencias* (Horton, 2000).

A pesar que el desarrollo en ambos países fueron muy similares, en cuanto al tema de competencias existe una confusión en el término y la manera de escribirlo, cuyo origen radica en las diferentes percepciones que subyacen en los enfoques de competencia de Estados Unidos y el Reino Unido (Horton, 2000; Hood & Lodge, 2004).

Para Horton (2000, citado en Op de Beeck y Hondeghem, 2009) la diferencia radica entre las palabras *competence* y *competency*. La primera, *competence*, nace dentro del modelo británico, en donde las competencias son entendidas como las habilidades o comportamientos que permiten cumplir con los estándares requeridos para un puesto determinado; mientras que el segundo término, *competency*, es asociado para los americanos como aquellas actitudes, habilidades o comportamientos que permiten una excelente performance en el trabajo.

Dicha diferencia conceptual supone un contraste en la forma por la cual eran tratadas las competencias en ambos países. No obstante, en la traducción al español, se usa para ambos términos la palabra *competencia*, perdiendo parte de su significado.

Por su parte, son muchos los autores que, luego de las investigaciones de Boyatzis, trabajaron en desarrollar el concepto de competencias en el ámbito empresarial, algunos de ellos fueron Spencer y Spencer (1993), quienes definieron como una competencia a aquella característica subyacente en el individuo que está causalmente relacionada a un estándar de efectividad y/o a una performance superior en un trabajo o situación.

Años más tarde, luego que el movimiento de competencias dejó de ser exclusividad de Estados Unidos o Inglaterra, la francesa Levy-Leboyer y Prieto (1997) definieron el concepto de competencia como un catálogo de comportamientos que algunos trabajadores desempeñan mejor que otros, lo que las hace más efectivos en una situación concreta, estos comportamientos son observables en la realidad cotidiana del trabajo. Las competencias representan, pues, un trazo de unión entre las características individuales y las cualidades requeridas para llevar a cabo misiones profesionales.

Por último, además de todas estas definiciones previas, es la consultora norteamericana The Hay Group Management Limited (2002), la cual años antes tuvo el nombre de Hay/McBer y fue la pionera en desarrollar o aplicar el concepto de competencias, quien define el término como la “[...] característica personal relativamente estable y causalmente relacionada con los resultados superiores en un puesto” (p. 928). Es por esta razón que, para fines de la investigación, se trabajará con esta última definición.

Spencer y Spencer (1993), propusieron el *Modelo del Iceberg*, ver figura 3, el cual identifica cinco características subyacentes las competencias, las cuales son:

- Motivación: intereses que constantemente desea una persona, actuando sobre su comportamiento para cumplir con los objetivos.
- Rasgos de personalidad: características físicas y respuestas frente a situaciones.
- Concepto de uno mismo: la autoimagen o auto concepto de las personas son importantes para la actitud frente a un puesto de trabajo.
- Conocimiento: información que una persona posee referente a un área o actividad.
- Habilidad: se define como la capacidad para desempeñar alguna tarea, pudiendo ser esta física o mental.
- Así mismo, este modelo distribuye estas competencias en dos grandes grupos:
- Competencias visibles: competencias fáciles de reconocer tales como conocimientos y habilidades.
- Competencias no visibles: son competencias más difíciles de identificar como las actitudes, valores y personalidad de cada uno.

Figura 3: Modelo del Iceberg



Fuente: Spencer y Spencer (1993)

Es así que para Spencer y Spencer (1993) las empresas deberían tomar en cuenta las características como motivación o rasgos de personalidad, competencias no visibles, al momento de selección; mientras que, al momento de capacitación, esta debe ser en base a conocimientos y habilidades, puesto que estas competencias son fáciles de amoldar a los requerimientos de la organización.

Es entonces que luego de tener clara la definición de lo que es una competencia basándose en autores expertos en el tema y luego de describir las características de las mismas, es necesario entrar más a fondo en el tema y empezar a hablar de lo que muchos autores llaman *Competency Models* o su traducción al español, Modelo de Competencias.

Este último concepto, el de Modelo de Competencias, termina siendo un poco confuso, puesto que la gran mayoría de autores definen un Modelo de Competencias, únicamente como la manera de clasificar y ordenar las competencias en una organización, mientras que para otros autores, el modelo es mucho más complejo de lo que pareciese, dado que se le es asignado grados y niveles a cada competencia.

Por ejemplo, en referencia a la mayoría de expertos, tales como Dalton (1997) las competencias son comportamientos que distinguen a los actores realmente efectivos de los que únicamente cumplen con sus obligaciones; las competencias son también motivos, rasgos, habilidades que se le atribuyen a personas que se comportan consistentemente en situaciones

específicas, es por ende que un modelo de competencia representa esos motivos, rasgos y habilidades como un conjunto de comportamientos deseados para una posición o nivel de trabajo determinado.

Entonces, un modelo de competencia también implica que tales comportamientos son predictivos de quién es probable que tenga éxito en una posición o rol determinado y es que un modelo de competencia es más que una lista de deseos, es decir, este debe implicar una metodología que valide los estándares del modelo y demuestre que las personas que tienen las competencias son mejores colaboradores que las personas que no las poseen. Es así, que el autor señala también, la existencia de un problema constante y es que a menudo los administradores o gestores se desarrollan con respecto a los modelos de competencia enfocados en el presente y no en el futuro. No obstante, debido a que los modelos son costosos de crear, las organizaciones pueden adherirse a algunos de ellos empleándolos como moldes o modelos, incluso cuando cambian las condiciones (Dalton, 1997).

Con respecto a esta última cita, Mansfield (1996) concluyó algo similar al hacer referencia que existe comúnmente dos maneras de desarrollar y usar modelos de competencias, los cuales son: el modelo de competencia de trabajo único y el de *one size fits all model* o también llamado modelo que calce en varios puestos. Cabe mencionar que el primero de los modelos, es el más usado y consiste en realizar un listado para cada puesto o trabajo en específico, mientras que dentro del segundo modelo, la complejidad se encuentra en desarrollar un listado que resulte más general y permita agrupar o alinear diferentes puestos.

Así también, el Modelo de Competencias ayuda a las funciones de recursos humanos a aprovechar su rol estratégico, alineando de manera vertical las diferentes prácticas de recursos humanos con los objetivos estratégicos de la organización. Además, el Modelo de Competencias facilita la integración de prácticas de gestión de talento alineando horizontalmente diversas prácticas y procesos de recursos humanos (Bowen y Ostroff, 2004).

Sin embargo, existen otros autores quienes le dan otro enfoque al término de Modelo de Competencias, entre ellos está el expuesto por Stebler, Robinson y Heron (1997 citado en Hondeghem, Horton & Scheepers, 2006) al definir un Modelo de Competencias como una lista de competencias, el cual puede ser visto como un instrumento que permite que las referidas competencias sean definidas, evaluadas y medidas.

Esta definición parecería muy similar a la del diccionario de competencias descrito por Martha Alles (2009), en él, también se presentan las competencias – transversales y específicas- de la organización, una descripción de las mismas y el grado a ser medidas y evaluadas según cada puesto o rol específico, en este texto también se recomienda que el diccionario no debería

tener más de 18 o 20 competencias. Por su parte, referente al diccionario de competencias, Guijarro, Babiloni y Cardós (2015) lo mencionan como una base de datos específica de cada organización en donde se describen todas las competencias necesarias para el desempeño exitoso de la misma. Además cabe señalar que esta herramienta puede ser de carácter genérico o hecho a la medida a cada organización.

En conclusión, no se puede hablar que una definición resulte mejor o peor en comparación a la otra, sino que son distintos los enfoques que se le da al término Modelo de Competencias. Es por consiguiente que para la presente investigación emplearemos la desarrollada y defendida por la mayoría de autores quienes definen un Modelo de Competencias como la manera de clasificar y ordenar las competencias en una organización.

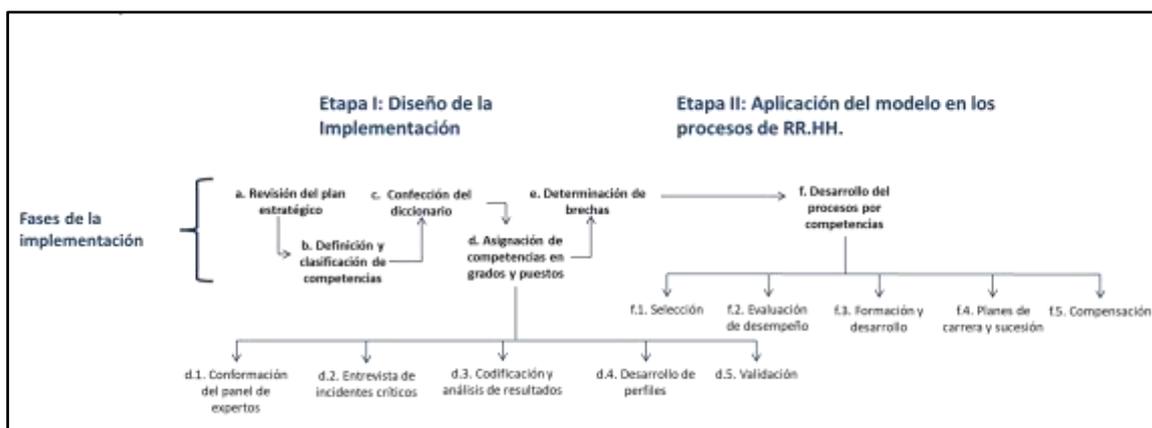
2.2. Proceso de implementación de Gestión por Competencias basado en Hay Group, Fernández y Martha Alles

En la actualidad son muchos los autores que centran su investigación en la realización de metodologías para implementar Gestión por Competencias en las organizaciones, esto debido a que reconocen los beneficios que brindan no solo a los colaboradores, sino también a la propia organización, la gestión de personas basada en competencias establece qué conocimientos, habilidades, actitudes y motivaciones facilitan el alcance los objetivos estratégicos (Fernández, 2005).

Para esta investigación se eligieron, del universo de autores representativos, a Javier Fernández, Martha Alles y la consultora de recursos humanos, Hay Group, para la construcción de un modelo del proceso de implementación de gestión de recursos humanos basado en competencias, tomando como referencia sus métodos y procesos. La elección de dichos autores se dio tomando en cuenta su vigencia, su grado de representatividad y aplicación local.

Para un mejor entendimiento, el proceso de implementación se ha dividido en dos fases. La primera contiene cinco etapas que conciernen al diseño o plan de implementación; mientras que la segunda fase hace referencia a la aplicación de este diseño en los subprocesos de recursos humanos. Para una mejor detalle revisar la figura 4.

Figura 4: Fases del proceso de implementación de Gestión por Competencias



Basado en: Hay Group (2001), Fernández (2005) y Alles (2011)

2.2.1. *Primera Etapa: Diseño de la implementación:*

Tanto Fernández (2005) como la consultora Hay Group (2001) identifican una fase previa al proceso de implementación, en la cual se debe identificar la situación actual de la organización, conocer a los equipos de apoyo y contactar con los diversos departamentos. Por su parte, como señala Fernández (2005) la finalidad de esta etapa es concretar el diseño del proyecto para garantizar su eficiencia y eficacia. Esto con el objetivo de sensibilizar a la organización sobre la necesidad de cambio que se pretende alcanzar.

a. Definición o revisión del plan estratégico de la organización:

En referencia a este apartado, tal como menciona Alles (2008) es recomendable empezar en todos los casos partiendo de la información estratégica de la organización: su visión, misión, objetivos, valores y cualquier material disponible en relación; usando de partida esta información disponible o redefiniéndola para asegurarse que se trabajará en función de la información actualizada.

Es importante tener en claro que la estrategia organizacional debe contar con dos factores indispensables claridad y aceptación por todos los miembros (Chiavenato, 2009). Eso ya que no es posible aplicar una estrategia, si esta no está bien definida (Hay Group, 2001).

Los autores mencionan que esta fase del proceso debe realizarse con la ayuda de la alta dirección, con su participación e involucramiento (Hay Group, 2001; Alles, 2007; Fernández, 2005). Así mismo, Fernández (2005) señala que es necesario contar no solo con el apoyo e involucramiento de la alta dirección, sino también con el de los directivos, ya que al contar con ello se facilita, entre otras cosas, la exposición de la estrategia y su comunicación.

Finalmente, cabe señalar que es necesario también, el analizar al entorno en el que se desarrolla la organización viendo sus dificultades actuales y las potenciales.

b. Definición y clasificación de competencias:

Continuando con la implementación del modelo, una vez se cuente con el involucramiento de la alta dirección, se deberá definir las competencias deseadas en los colaboradores.

Dependiendo de cada autor el método de definición de competencias puede variar. Así por ejemplo, Hay Group (2002), tradicionalmente, define las competencias utilizando una muestra conformado por los colaboradores con un desempeño más elevado, el cual es analizado y validado por una muestra de expertos. Por su parte, Fernández (2005) propone una definición de competencias utilizando un panel de expertos, conformado por especialistas de diversos departamentos, quienes identifiquen las actividades de sus respectivas áreas y evalúen los conocimientos y habilidades requeridos para desarrollarlas. Finalmente, Alles (2011) crítica la metodología definición de competencias basada en modelos, ya que no solo se adopta los comportamientos positivos sino también los menos favorables; por ello, plantea que la definición de competencias debe realizarse por la alta gerencia en apoyo con una consultora estableciendo lineamientos que consideren necesarios para la obtención de los objetivos organizacionales.

Estas competencias pueden ser clasificadas según Alles (2008):

- Competencias cardinales: son aquellas competencias que deben poseer todos los miembros de la organización.
- Competencias específicas: son las competencias solicitadas para un determinado grupo de personas y para ciertos puestos en concreto, basado en un corte vertical – por área- y un corte horizontal – por función.

Así mismo, es importante señalar que para una exitosa implementación de Gestión por Competencias se debe tener una única definición por cada competencia, de manera tal que no cause ninguna ambigüedad para los colaboradores (Hay Group, 2001; Alles, 2007; Fernández, 2005). Además, los tres autores resaltan que las competencias no corresponden únicamente a los comportamientos del colaborador, sino deben estar alineados a la estrategia, cultura y valores de la organización.

c. Confección del Diccionario de Competencias:

Una vez culminada la etapa de definición de competencias, se procede con la elaboración del Directorio de Competencias o también llamado Diccionario de Competencias.

Este elemento es clave, dado que sobre él se construye y apoya el resto del modelo. (Fernández, 2005).

El diccionario de competencias es un documento personalizado e interno de cada organización, en el cual se encuentra la definición de las competencias y su apertura en grados. En base a ello, se definen ejemplos de comportamiento los cuales son compilados en otro tipo de diccionario llamado diccionario de comportamientos (Alles, 2007).

Este diccionario de comportamientos será el documento a utilizar por los especialistas de recursos humanos en los distintos procesos, puesto que en él se detalla los comportamientos requeridos para cada nivel o grado de cada competencia. (Alles, 2007)

Por su parte, tanto Hay Group como Alles, cuentan con una amplia base de competencias desarrollada a lo largo de sus años de experiencia, sobre la cual plantean sus modelos para cada tipo de organización, manteniendo así la necesidad de particularidad del diccionario de competencias.

d. Asignación de competencias y grados a los diferentes puestos:

Según Alles (2008) la asignación de competencias a los puestos es la piedra fundamental sobre la cual se basan los demás procesos de recursos humanos.

Este punto comprende una serie de procedimientos, en los cuales se debe analizar la información, las tareas y los requerimientos para de esta manera establecer las competencias con las que debe contar cada uno de los puestos que conforman la organización (Hay Group, 2001; Alles, 2007). Siguiendo la misma línea, Fernández (2005), señala que cada puesto debe describir en base a su función, tres elementos, los cuales son: Contenido, Requerimientos y Contexto.

Para Alles (2009) previo a la descripción de puestos, estos deberán ser clasificados por: nivel jerárquico, formación requerida, los resultados de la gestión a su cargo y los recursos humanos que maneja. Luego de esta clasificación se deberán establecer de manera progresiva las competencias, empezando por designar las competencias por área, nivel y por último, por cargo (Hay Group, 2001).

Así mismo, para Fernández (2005), una correcta descripción de puestos considera tomar como punto de partida la visión de cada responsable, siendo necesario en algunas ocasiones, realizar entrevistas con los titulares del puesto a describir. Por su parte, para una correcta descripción de puestos según Hay Group (2001, citado en Muixi, 2012) será necesario:

d.1. La conformación de un panel de expertos:

El cual deberá ser conformado por la alta gerencia y personas cuyas funciones estén relacionadas al puesto a analizar. Además, son ellos los encargados de definir los criterios de excelencia en base a una muestra conformada por los mejores trabajadores de cada puesto.

d.2. Entrevista de incidentes críticos:

Esta etapa estará bajo la responsabilidad del área de recursos humanos con el apoyo del panel de expertos, quienes por medio de entrevistas a profundidad al grupo seleccionado, pondrán a prueba todos los pasos indicados anteriormente. En estas entrevistas se busca poder conocer más al colaborador, quien es seleccionado previamente por ser el mejor en cada puesto, es decir, será evaluado por las competencias previamente definidas en el diccionario (Hay Group, 2001, citado por Gil F., 2007).

Así también, se puede contar con asesores expertos, quienes pueden ser ajenos a la organización, quienes puedan brindar otras herramientas de evaluación; este recurso representa el medio más sofisticado para medir a los cargos de confianza o de alto riesgo, es decir, evaluar las competencias que estos poseen. Esta herramienta permite observar y evaluar a los candidatos en acción y suelen consistir en análisis de casos, juego de roles y resolución de problemas. (Rodríguez, 2006).

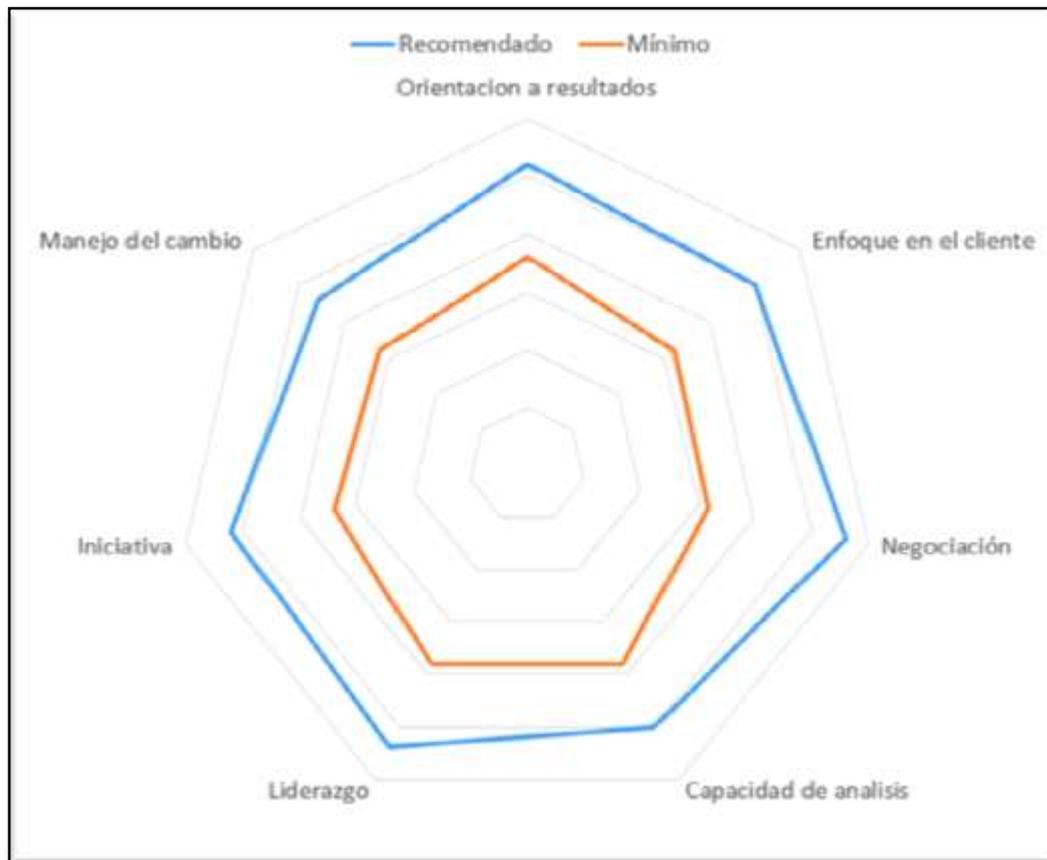
d.3. Codificación y análisis de resultados

Después de las entrevistas de la muestra de expertos en base a los incidentes críticos, se debe proceder a codificar y analizar los resultados obtenidos, esto con la intención de tener registrado cuales son las competencias a tener en cuenta al momento de desarrollar perfiles para cada puesto y rol en específico.

d.4. Desarrollo de perfiles

Para Hay Group (2001, citado en Porret 2007), con los resultados obtenidos se desarrollan los perfiles de cada puesto, estableciendo los niveles esperados. De esta manera se obtiene un listado de competencias específicas por puesto, las cuales deberán tener un porcentaje mínimo de aceptación. Como se puede observar en la figura 5.

Figura 5: Desarrollo de perfiles



Adaptado de: Hay Group (2002)

d.5. Validación

Se debe validar el uso oficial del modelo, en función de la utilidad, su consistencia y otras dimensiones necesarias para su implementación. Las personas encargadas de realizar esta validación será el panel de expertos. Adicionalmente, debe ser validado por la Alta Dirección para sustentar la aprobación del Modelo de Competencias.

e. *Determinación de las brechas entre las competencias requeridas para cada puesto y las que poseen los colaboradores de la organización:*

Luego de definir las competencias y asignarlas por puestos, se debe realizar un levantamiento de información sobre los valores del personal; estos resultados determinarán la existencia de brechas entre las competencias definidas por el modelo y las que poseen los integrantes de la organización. En este punto de la implementación se debe tomar la decisión de si capacitar al colaborador de modo tal que cubra estas brechas o si la brecha es muy amplia y por lo tanto se optó por reemplazar al colaborador. (Alles, 2007; Hay Group 2001).

2.2.2. *Segunda Etapa: Aplicación del modelo en subprocesos:*

Una vez concluida la etapa de planificación del proceso de implementación, se procede a la ejecución del mismo en todos los subprocesos de recursos humanos. Cabe mencionar que el orden de la implementación a seguir, puede variar según la organización y sus necesidades.

f. Desarrollo de los procesos de recursos humanos por competencias:

f.1. Selección

El proceso de selección por competencias se basa en la confección y descripción de perfiles. Los candidatos deben ser evaluados con métodos que permitan detectar comportamientos observables en la experiencia pasada del candidato, que guarde relación con las competencias que se desean evaluar. Una correcta selección debe contemplar tanto los conocimientos como las competencias (Alles, 2007; Fernández, 2005).

Existen también dos tipos de entrevistas que son empleadas al momento de seleccionar basándose en competencias: la entrevista bibliográfica y la entrevista focalizada (Hay Group, 2001).

Un punto importante, mencionado por Fernández (2005), pero no de forma explícita por los demás autores, fue la elaboración de un perfil mínimo de acceso a un puesto de trabajo, es decir, lo mínimo indispensable requerido por el puesto y la organización; por ejemplo: grado académico, conocimiento de idiomas, etc.

Así también, frente a los modelos tradicionales de selección, el *Assessment Center* resulta una herramienta útil para este proceso, puesto que tiene la ventaja de evaluar a un grupo de personas y analizar su potencial frente a situaciones específicas (Hay Group, 2001; Alles, 2007).

f.2. Evaluación de desempeño

Este proceso, al igual que el de selección, también se basa en la descripción de puestos por competencias. El éxito de este proceso se centra en que los evaluadores deben ser correctamente entrenados en las herramientas a ser empleadas. (Alles, 2007)

“El desarrollo de un modelo de gestión del desempeño persigue mejorar los resultados que obtienen las unidades, los equipos y las personas, midiendo su actuación mediante una estructura bien definida, comunicada y aceptada de metas, objetivos y estándares de resultados esperados” (Fernández, 2005,p.139). Además, busca consolidar la cultura de la evaluación de

logros de los colaboradores para poder guiarlos en su futuro desarrollo profesional, para que luego puedan ser recompensados de acuerdo a sus aportaciones. (Fernández, 2005).

Para Alles (2009) existen diversos tipos de evaluación, recomendándose el uso de la evaluación de 360^{o5}, ya que dirige a la persona a la satisfacción de las necesidades no solo de su jefe, sino de todos aquellos que perciben su trabajo. Es luego de este proceso que la organización debe tomar la decisión de mantener y capacitar al personal evaluado o finalizar su vínculo laboral.

Así también, la gestión del desempeño puede entenderse como un proceso para compartir conocimientos respecto a que se va conseguir y como será conseguido (Hay Group, 2002).

f.3. Formación y desarrollo:

Formación se define como un medio por el cual se dan respuestas a las necesidades de la organización de incrementar el rendimiento de sus personas con el propósito de alcanzar los objetivos de la organización.

Así mismo, formación se entiende también como el proceso mediante el cual la persona adquiere conocimientos, las habilidades y las técnicas para el correcto desempeño de su puesto (Hay Group 2001).

La formación se caracteriza y se debe basar en tres aspectos fundamentales:

- Debe ser continua
- Debe estar adaptada a la estrategia y a la cultura organizacional
- Debe estar ligada claramente con el negocio.

A la hora de desarrollar un plan formativo, hay que tener en cuenta que la estrategia de la organización nos da un marco de referencia en el cual desenvolver la formación y es mediante la cultura de la misma, que se adapta a las distintas personas. Esta formación o conjunto de capacitaciones deben estar muy ligadas al “core” del negocio, adoptando los contenidos a las modificaciones que estas podrían sufrir (Hay Group 2001 citado en Muixi 2012).

Una vez que fue aprobado el plan de formación, comienza el proceso de desarrollo, para lo cual habrá que planificar el diseño y el desarrollo de acciones formativas. Fernández (2005) hace hincapié en que esta planificación debe contemplar la metodología a seguir, la documentación de apoyo necesaria, así como los plazos que conlleven las mismas.

⁵ La evaluación 360° amplía la visión vertical comúnmente usada incluyendo la percepción de pares y subordinados (Alles, 2009).

f.4. Planes de carrera y sucesión:

Los planes de carrera o desarrollo, desde el punto de vista de una organización, son “[...] una serie de actividades organizadas, en continuo cambio que se basan en la creencia de la persona como un recurso imprescindible de la organización” (Hay Group, 2002, p. 1152). En este proceso, se deben tomar en cuenta los conocimientos y competencias requeridas para el puesto a ocupar. Para los planes de sucesión se debe de comparar las competencias del colaborador y del puesto al cual se prevé promoverlo (Alles, 2011).

Así mismo, continuando con el tema de capacitación y desarrollo, es recomendable tener mapeadas a las *key people*, es decir, las personas más talentosas y competentes de la organización, quienes tienen a su cargo tareas clave, a los cuales se debe tratar de retener buscando diseñar planes de sucesión de puestos estratégicos y practicar procesos de rotaciones internas, tanto verticales, ascensos o descensos, y horizontales, cambio y rotación de puestos de mismo nivel (Alles, 2011).

f.5. Compensación basada en competencias:

El proceso de compensaciones es, según Alles (2008), el módulo más difícil de implementar, puesto que se relaciona directamente con el estudio y análisis de los salarios, política de beneficios e información estadística. Además, un proceso de compensación por competencias significa establecer sistemas de retribución variable, donde se consideran las competencias y el desempeño (Hay Group, 2001; Alles, 2007).

La sugerencia más frecuente según Martha Alles es vincular la gestión por competencia con el cumplimiento de los objetivos. Por su parte, en referencia a esta función de recursos humanos, Hay Group (2002), señala que la retribución no motiva por sí misma, sino que puede producir desmotivación cuando no es gestionada correctamente. Finalmente, Fernández (2005) recomienda que el retribuir basándose en la gestión por competencias implica: lo que el empleado es, lo que el empleado hace y lo que el empleado consigue.

Existe un elemento de gran importancia para el éxito de la implementación, el cual no ha sido incorporado a ninguna de las etapas antes mencionadas, ya que tanto Hay Group (2001), como (Alles, 2007) consideran debe estar presente durante todo el proceso de implementación. Se entiende por comunicación la transferencia de información con el fin o propósito que el receptor comprenda el mensaje de acuerdo a lo esperado por el emisor (Alles, 2007). La comunicación con los colaboradores desde la decisión de implementar el modelo, puede evitar que se generen comunicaciones informales entre los colaboradores, generado por su temor hacia lo desconocido y posibles consecuencias. Por otra parte, la comunicación debe ser bilateral, es

decir, no solo basta con que los colaboradores estén informados sobre cómo se llevará a cabo la implementación, sino que ellos también participen y que se sientan parte del cambio. Esto generará que se involucren y presenten mayor nivel de aceptación al modelo.

Cabe señalar que tal como menciona Alles (2007), uno de los aspectos a considerar para tener éxito en la implementación de un nuevo modelo de gestión en el área de recursos humanos es contar con el expertise para la realización de la planeación, diseño del modelo y métodos para desarrollarlos al interior de la organización. Además, existe la posibilidad de contar con el personal apto dentro de la organización, pero de no ser el caso, deberá requerirse el apoyo de un especialista, ya que su experiencia viendo el modelo en distintas organizaciones resulta un recurso valioso para conseguir el éxito de la implementación (Orr, Sneltjes & Dai, 2010).

2.3. Importancia y beneficios de la Gestión por Competencias

Las razones por las cuales la Gestión por Competencias ha cobrado altísima notoriedad en estas décadas no son mezquinas respecto a la magnitud de la atención brindada. La relevancia dada hacia el tema está en función a la propuesta que brinda la Gestión por Competencias en beneficio de la organización indistintamente del tipo de organización en la cual se aplique.

Los múltiples artículos relacionados al tema son reiterativos respecto a los beneficios que presenta la aplicación de un Modelo de Gestión Competencias desde su aplicación en la gestión de los recursos humanos; los autores aducen a una correlación entre la evolución que ha tenido la relevancia del factor humano dentro de las organizaciones a nivel estratégico con el enfoque planteado por las competencias (Fernández, 2005).

Un modelo de gestión de personas basado en competencias constituye una respuesta a la necesidad de que todas las personas al interior de la organización se encuentren alineadas a la planeación estratégica de la misma, pues de esta manera se determina qué “conocimientos, habilidades, actitudes y motivaciones se requieren para poder alcanzar los objetivos estratégicos” (Longo, 2004; Fernández, 2005; Ernst&Young, s.f.). Y durante este proceso, busca identificar las brechas entre los niveles actuales y esperados de cada puesto y competencias con el fin de desarrollarlas, permitiendo a la empresa contar con una ventaja competitiva frente a la competencia e incrementar los niveles de productividad (Sanghi, 2007). Se puede dar cuenta de que los beneficios van desde lo más estratégico de la organización a lo más operacional.

Los destacados autores Anntoinette Lucia y Richard Lepsinger (1999) resumen los beneficios del modelo, tanto operacionales como estratégicos, de la siguiente manera:

Esclareciendo el trabajo y la experiencia laboral; con esto se refieren a que un correcto Modelo de Gestión por Competencias debería de poder clarificar las características del puesto de trabajo, cuáles son las funciones, los puestos con los que interactúa, la línea de carrera que se puede seguir, entre otros elementos que son importantes reconocer desde el inicio; por otro lado la experiencia laboral hace mención a un seguimiento de las vivencias del empleado a lo largo de su paso por la empresa, con encuestas, foros y demás herramientas que permitan conocer sus sensaciones desde el momento que llega hasta que se retira de la empresa.

Contratando a las mejores personas disponibles; el modelo nos permite tener claro qué es lo que se necesita para un puesto, el perfil que el empleado a contratar debe tener: características, conocimientos, habilidades, etc., para evitar contratar al postulante equivocado. Pero no solo esto, ya que el postulante puede ser el correcto, pero no el mejor; es importante considerar todos los aspectos que se necesiten para el puesto y que no se consideran en un primer momento tales como sus habilidades blandas: liderazgo, comunicación asertiva, ética, empatía, etc. o el manejo de otros idiomas; ámbitos personales que serán finalmente los que otorguen la ventaja con respecto a sus pares.

Maximizando la productividad; con lo explicado anteriormente, está claro que el tener a los mejores profesionales en una empresa, asegura el mejor funcionamiento de la misma, logrando así maximizar su productividad; esto a partir del menor uso de recursos que genera el hecho de tener a personas con un mayor número de habilidades y acordes al giro del negocio y a la naturaleza del puesto, además de la eficacia que se da a partir de conocer claramente las funciones del puesto y estar alineados con los objetivos de la estrategia.

Mejorando el proceso de retroalimentación de 360 grados; el proceso de retroalimentación de 360 grados se diferencia de otros en el sentido de que abarca las opiniones de todos los actores que interactúan en una empresa con el empleado, tales como: pares, jefes y/o subordinados, esto permite que la retroalimentación sea más rica en contenido y con resultados más ceñidos a la realidad. En ese sentido, el Modelo de Gestión por Competencias y su definición de los puestos permite que las personas conozcan cuáles son los puntos a evaluar en el empleado, evitando posibles subjetividades al momento de la retroalimentación.

Adaptándose al cambio; el Modelo de Gestión por Competencias va de la mano con la innovación, con el constante aprendizaje y como tal, permite que se desenvuelva mejor en un mundo globalizado como el actual y que estén al tanto de los cambios y tendencias que se dan a nivel mundial; además de conocer estas modificaciones, al tener diferenciados los distintos aspectos del personal, sabe qué es lo que debe cambiar para adaptarse de manera correcta al cambio.

Alineando el desempeño con las estrategias y valores organizacionales; por último pero no menos importante, los elementos anteriores representarán realmente un beneficio en la medida en que estén alineadas con lo que busca la empresa, su visión, misión y valores. El Modelo de Gestión por Competencias brinda específicamente este aspecto al buscar que los requerimientos a los empleados sean de acuerdo a lo que busca la empresa y además a las proyecciones de esta.

Es válido mencionar que el modelo y sus beneficios no son exclusivos del ámbito privado. Como se desarrollará a detalle más adelante, la Gestión por Competencias ha tenido un rol preponderante en la reforma del Servicio Civil de diversos países de la OCDE y, consecuentemente, en la gestión pública de esos países.

Las investigadoras Sophie Op de Beeck y Annie Hondeguem (2009) han estudiado por años la aplicación de la Gestión por Competencias en una gestión integrada del Servicio Civil en Europa. Ellas mencionan como principales razones para introducir la gestión por competencias en el sector público las siguientes: (i) apalancamiento para un cambio, quizás el mayor aporte de la Gestión por Competencias en el sector público sea que sirva como un motor para impulsar el cambio cultural que transforme al Servicio Civil de una burocracia a una gestión eficiente; (ii) presiones similares al sector privado, como se advirtió anteriormente, un entorno volátil exige también respuestas que vayan a la par del cambio y en ese sentido el Estado está sometido a las presiones del entorno sobre lo que esperan los ciudadanos; (iii) lenguaje común, casi la totalidad de autores señalan que uno de los más importantes beneficios es que provee a toda la organización de un lenguaje universal para referirse a los comportamientos, sin dejar lugar a la ambigüedad o malas interpretaciones, y volviendo más concretas las metas de recursos humanos; y, finalmente, (iv) empleabilidad, referente a volver más productivos a los servidores públicos, pensando no solo en su labor inmediata, sino acrecentando en ellos competencias pensadas para su desarrollo profesional.

2.4. La Gestión por Competencias en el sector público (Benchmark)

La presencia de la Gestión por Competencias en las organizaciones públicas se podría remontar al origen mismo del término *competencia*. Como se ha señalado a inicios del subcapítulo, los estudios de las competencias se debieron, en mayor medida, al decaimiento de la productividad en países desarrollados (Horton, 2000; Hood & Lodge, 2004). El tema a partir de ese punto tomó dos vertientes: por un lado, explicar las brechas que el sistema educativo no podía cerrar respecto a lo que la industria y la sociedad esperaba de los futuros trabajadores, lo cual explica el trabajo de McClelland (1973); y, por otro lado, mucho más inclinado al ámbito

privado, a la búsqueda de ventaja competitiva por medio del desempeño exitoso de los trabajadores (Horton, 2000; Hondegum, Horton & Scheepers, 2006).

En ese sentido, el primer uso que se le dio a las competencias desde el sector público fue justamente mediante el desarrollo de políticas públicas que favorezcan el incremento de la competitividad de la industria local y los trabajadores (Horton, 2000; Hood & Lodge, 2004); mientras que la aplicación de las competencias en mejores resultados organizacionales, entendiéndola como la *gestión de competencias* propiamente dicha, fue ampliada y desarrollada dentro del sector privado (Op de Beeck & Hondegum, 2010), con aportes de múltiples aproximaciones como los *modelos de competencias* y *diccionarios de competencias* (Boyatzis, 1982; Spencer & Spencer, 1993; Mansfield, 1996; Lucia & Lepsinger, 1999), las *competencias core* (Prahalad & Hamel, 1990) y la *Gestión de recursos humanos basada en Competencias* (Levy-Leboyer, 1997) como se detalló anteriormente.

Los múltiples beneficios de la aplicación de la *Gestión por Competencias* en las organizaciones, bastante difundidos en el mundo empresarial durante la década de 1980, no pasaron desapercibidos en medio de los primeros pasos de la Reforma del Servicio Civil tanto del Reino Unido como de EE.UU. en el marco de la Modernización de Estado (Op de Beeck & Hondegum, 2010; Hood & Lodge, 2004). A partir de este punto, la Gestión por Competencias ha evolucionado dentro de las reformas del Servicio Civil, la cuales se rigen bajo los preceptos de *Mérito* y *Flexibilidad*, hasta convertirse en parte neurálgica y protagónica de las mismas (Horton, 2000; Longo, 2004; Hondegum, Horton & Scheepers, 2006; Op de Beeck & Hondegum, 2010; Skorková, 2016).

2.4.1. EE.UU. y Europa: El uso de las Competencias en medio de la Reforma del Servicio Civil y su expansión en los países de la OCDE

A consecuencia de la crisis de los Estados industrializados respecto a los malos resultados de la administración pública apareció la significativa explosión de las tendencias de Modernización del Estado a finales de los 70 e inicios de los 80, precisamente las corrientes de *New Public Management*, en el Reino Unido, y *Re-engineered Government*, en Estados Unidos (Hondegum, Horton & Scheepers, 2006). La premisa central de las reformas era pasar de una *administración pública* a una *gestión/gerencia pública* (Atrio & Piccone, 2008), o, planteado en otros términos, en la comprensión de un Estado ya no solo como un ente que procede de acuerdo a lo preestablecido, sino a un funcionamiento orientado a responder a la vorágine de cambios en los que se encuentra implícito (Lawler, 1994, citado en Op de Beeck & Hondegum, 2010; Ávalos, 1995) actuando de forma eficiente y eficaz en la provisión de los servicios públicos para los ciudadanos (García, 2007; Walther, 2015).

Distintos especialistas concluyeron que, además de los cambios sumamente necesarios en los procesos y formas del Estado, parte del cambio en el paradigma burocrático del Estado yacía en una reforma tangencial del Servicio Civil (Horton, 2000; Longo, 2004; Op de Beeck & Hondegum, 2010), ya que no era posible hacer la transición del Estado al *management* sin precisamente la figura de los *managers* (Longo, 2004). El proceso de reforma civil, tal como se ha visto en casi la totalidad de casos similares en otros países, inicia, por cuestiones prácticas, funcionales y estratégicas, con la profesionalización de la alta gerencia (Losada, 1999; Op de Beeck & Hondegum, 2009).

Aprovechando los estudios desarrollados a inicios de la década de 1970 sobre las conductas o comportamientos para un desempeño exitoso en el trabajo (McClelland, 1973), los gobiernos de EE.UU. y Reino Unido dan inicio a las primeras aplicaciones de la Gestión por Competencias en el sector público, que posteriormente fueron explotadas y perfeccionadas en el ámbito empresarial, (Hood & Lodge; Horton, 2010). Los Estados aprovecharon también la apertura hacia las prácticas empresariales que proponía el *New Public Management* para reincorporar las mejoras suscitadas en el mundo empresarial respecto al uso de la gestión de competencias, como bien señalan Hood & Lodge: “De hecho, la reforma de competencias es un caso de una idea de reforma de gestión pública que precedió la adopción generalizada de marcos de competencias en el sector privado [...]” (traducción propia, 2004). Se pueden identificar dos grandes focos iniciales de la Gestión por Competencias en el Servicio Civil:

Estados Unidos, comenzó a utilizar las competencias por intermedio del *Competency Framework*, o marco de competencias, para los altos funcionarios o *Senior Executive Service* de los Estados Unidos que data de 1978 (Hood & Lodge, 2004), que utilizaba la corriente de *competency*, propia del país, enfocado en la excelencia. El modelo prosperó y para 1984 se contaba ya con un modelo transversal de competencias gerenciales denominado *Management Excellence Inventory* bastante alineado con la popularización del uso de la gestión por competencias en el mundo empresarial (Hood & Lodge, 2004).

Por su lado, Reino Unido tuvo la iniciativa de utilizar las competencias a mediados de la década de 1970, pero las propuestas técnicas no tuvieron acogida por los políticos de la época, lo que estancó la reforma varios años (Hood & Lodge, 2004). A inicios de la década de 1980, ya contando con el apoyo del gobierno de turno, realizó por medio de la *Oficina de Servicio Público*, y con ayuda de consultoras privadas, la identificación de competencias transversales relacionadas a los altos funcionarios del Servicio Civil, *Senior Civil Service*, *SCS* por sus cifras en inglés; el modelo se usó para el proceso de selección, inducción y desarrollo de distintas

posiciones en la modalidad de *trainee*, utilizando la corriente del *competence* basado en estándares propio del país (Horton, 2010).

Mientras que diversas variantes de *New Public Management* se diseminaban por países europeos y miembros de la OCDE, el valor de la gestión de recursos humanos y el uso de la Gestión por Competencias fue volviéndose más frecuente (OCDE, 1996; Op de Beeck & Hondeghem, 2010) esto debido, en buena medida, al impulso que las dos potencias mencionadas vertieron en la utilización de la gestión por competencias en la reforma del Servicio Civil.

Al final del siglo XX, se podía observar el amplio alcance que logró la gestión por competencias y que existían, además, diferentes niveles de avances respecto a su desarrollo en los países, así por ejemplo: el Reino Unido lideraba la tendencia con un camino claro hacia la implementación integral y transversal de la Gestión por Competencias en todo su Servicio Civil; Bélgica, Países Bajos y Finlandia se encontraban aplicando la gestión por competencias en las etapas de selección de los directivos públicos; Francia, Italia y Alemania se hallaban recién en la etapa de identificación de competencias; mientras que los países del oriente europeo, recién salidos de los bloques comunistas, escapaban recién de los modelos *botín* de Servicio Civil (Op de Beeck & Hondeguem, 2010).

En la actualidad se puede hacer mención a los grandes beneficios que trajo consigo la aplicación de la Gestión por Competencias en los países en los que el modelo está más desarrollado:

La Gestión por Competencias usada en el sector público de diversos países de la OCDE ha sido probada como una forma efectiva de (i) definir las habilidades y comportamientos necesarios para que las personas realicen bien sus trabajos y (ii) enlazar un número de actividades clave de recursos humanos para asegurar que la organización está compuesta por personas competentes que laboran efectivamente (Traducción propia de Op de Beeck & Hondeguem, 2009, p. 3)

2.4.2. La Reforma en los Servicios Civiles de América Latina y el uso de la Gestión por Competencias

Existen, también, grandes esfuerzos en los Estados latinoamericanos por modernizarse, con el fin de alcanzar mejoras dentro de su funcionamiento que les permita brindar un mejor servicio a los ciudadanos y, además, hacerle frente a los problemas inherentes a su naturaleza.

Como bien señala el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, (2014) uno de los pilares para llevar a cabo la modernización del Estado es la profesionalización de la

administración pública, para lo cual enfatiza sobre el uso de “[...] prácticas avanzadas de recursos humanos, como la gestión por competencias, la evaluación del desempeño, la compensación variable, y la promoción horizontal” (BID, 2014, p. 71) e incluso propone como una de las diez tareas clave para la mejora del Servicio Civil en América Latina implantar la Gestión por Competencias, pero rehuendo los diseños de laboratorio o meramente teóricos, vale decir que estos esfuerzos han venido desarrollándose en unos países por más tiempo y con mayor énfasis que en otros.

Una revisión del CLAD (2016) sobre el estado del arte en la implementación de la Gestión por Competencias en los sistemas de Servicio Civil deja observar que son cuatro los países con mayor grado de implantación de los Modelos de Competencias: Brasil, Chile, Uruguay y Colombia.

En los casos de Uruguay y Chile, como bien señala el Banco Interamericano de Desarrollo, BID de ahora en adelante, existe un esfuerzo amplio en la profesionalización del segmento directivo que se da desde inicios de la década pasada. La Reforma del Servicio Civil en Chile arrancó en el 2003 con la promulgación de la Ley de Nuevo Trato Laboral, lo que tiempo después derivó en “[...] una agenda de modernización del Estado que incluía la conformación de un nuevo Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)” (BID, 2014, p. 80) en la que se incluía como herramienta transversal la gestión por competencias. Dicha reforma trajo consigo resultados positivos que destacar como: tasas de rotación bajas, mayor cantidad de concursos públicos por cargos y mejora en los niveles de competencias de los gerentes públicos; no obstante, también trajo consigo situaciones que sopesar, como el incremento en las desvinculaciones de los directivos. Debido a esta situación se “[...] elaboró un Proyecto de Ley de Mejora de la Alta Dirección Pública. Dicho proyecto incluía medidas para elevar la permanencia de directivos del nivel II, mejorar los convenios de gestión de los directivos y fortalecer las capacidades” (BID, 2014, p. 82).

Mientras que en Uruguay la reforma comienza en el 2005, año en el que se constituyen

[...] la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP), la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como entidades responsables de asesorar al Presidente y al Consejo de Ministros en la política de reforma del Estado y, en específico, en la reforma de la administración pública (BID, 2014, p. 82).

Producto de la intención de reformar el Servicio Civil por parte de todas estas organizaciones del Estado se origina el Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO), en el cual se detallaban escalas de grado por méritos y competencias. Lamentablemente, “[...] la ONSC no tuvo capacidad para desarrollar un diseño homogéneo y

completo de perfiles, diseñar las pruebas y formar los tribunales de evaluación en cada ministerio (BID, 2014, p. 84) y “el proyecto SIRO fue desarticulado en la práctica” (BID, 2014, p. 84).

Por su parte, Brasil es el país con el mayor índice de aplicación de competencias dentro de su gestión, como lo plantea el CLAD (2016), en buena parte debido al énfasis que surgió dentro de la década pasada por reformar la gestión pública dentro del país, como lo sugiere la Escuela Nacional de Administración Pública, ENAP, (2005) de ese país. Brasil, tomó como referencia en su desarrollo teórico del Modelo de Gestión por competencias para sus instituciones de gobierno, el planteamiento desarrollado por la *Canada School of Public Service* (ENAP, 2005) y los modelos Inglés y Belga (Yoshimasa, 2010) quienes han venido aplicando modelos recientes de la administración de personas desde hace más tiempo.

El caso de Argentina, inicia con su otrora Oficina Nacional de Innovación de Gestión, ONIG, (2002), la cual pone a disposición el texto *Competencias Laborales en la Administración Pública*, en el que señala los beneficios de la Gestión por Competencias y sustenta la base teórica para el diseño del Modelo aplicado en su Servicio Civil. El Modelo que propone la:

[...] documentación formal, habitualmente a través de un manual, de cuáles son las competencias de una organización. Mayormente estos manuales contienen las competencias genéricas, las específicas por nivel y en menor medida las particulares por área o familia de puestos o distintivas del puesto. La definición del concepto de competencias exige que este manual incluya un diccionario de las competencias identificadas definidas mediante descriptores traducidos en conductas observables (ONIG, 2002, p. 26)

En dicho país, la ONIG (2002) recomienda el uso del modelo porque responde a los cambios vertiginosos dentro de la Administración Pública en su búsqueda de la satisfacción del cliente ciudadano; incluso frente a adversidades como escasez de recursos.

Como se puede apreciar, la aplicación de la Gestión por Competencias en América Latina aún se encuentra en las etapas primarias. Recalcando lo señalado en el subcapítulo anterior, un buen primer paso tanto para implementar competencias dentro de una reforma del Servicio Civil, como la reforma misma, es mediante la profesionalización de los gerentes públicos, lo que en el tecnicismo anglosajón se conocen como *Senior Civil Servants*. Por lo pronto, muchos países han comenzado sus respectivas reformas por esta vía, y se esperan resultados positivos aún en el largo plazo.

Si bien es cierto que los contextos del Servicio Civil de Latinoamérica y de Europa, al momento de iniciar la reforma, son estructuralmente distintos, estos no tendrían por qué ser un impedimento de la aplicación per se, mas se considera que las diferencias sí tendrían

complicaciones por las cuales los modelos no pueden ser copiados al pie de la letra y serán motivo de otro estudio.

3. Sobre la innovación y la gestión del cambio en el sector público

3.1. La innovación y el cambio

La innovación debe ser entendida no solo como el descubrimiento o creación de conocimiento, lo cual la literatura denomina invención, sino como la aplicación práctica y funcional del mismo como respuesta de una necesidad (Marrón, 2001; Borins, 2006). Y en todo caso la innovación no se ciñe sólo a algo absolutamente nuevo, también puede entenderse como la adaptación de una propuesta innovadora en un contexto diferente al cual surgió (Cataño, 2017).

Existen diversas maneras de clasificar la innovación, quizás la tipología más ampliamente difundida en este ámbito sea la innovación radical, aquella que genera un cambio disruptivo dentro de la organización, y la innovación incremental, como se les conoce a los cambios ligeros y constantes en pos de una mejora (Guisado, Vila & Guisado, 2016).

Así pues, se entiende que toda innovación representa un cambio y este debe ser gestionado adecuadamente para lograr los mejores resultados. Todo cambio, dentro de una organización, sean estos planeados o repentinos, positivos o negativos, generan repercusiones en las actividades, el ambiente y el clima laboral en el que se desarrollan los colaboradores (Newstrom & Davis, 2003). En ese contexto, la gestión de cambio se define “[...] como el proceso deliberadamente diseñado que mitigue los efectos no deseados de este mismo cambio y potencie las posibilidades de crear futuro en la organización, su gente y contexto” (Blejmar, 2000, p. 30), y es, además, un proceso que implica un conjunto de esfuerzos con el fin de lograr una mejora a través de modificaciones de la realidad (Pérez, 2006).

3.2. Sentido de innovar en el sector público

Toda organización tiene la necesidad de innovar, es decir, de generar cambios que afecten positivamente en sus resultados. En el caso de las empresas, la falta de innovación por lo general conlleva a la muerte anticipada como se ha visto en incontables casos (Osorio & Elola, 2010). Y esto tiene origen en la competitividad, propia de la naturaleza privada, la cual motiva a las empresas a emprender una búsqueda inacabable de ventajas competitivas y consecuentemente a innovar, con el fin último de generar más valor tanto para los clientes como para los accionistas (Quintos, Molina, Ponce & Celis, 2016; Porter, 1991).

Aparentemente, dicha búsqueda por innovar no puede surgir de igual manera en el Estado, puesto que en el sector público no existen los incentivos propios del mundo empresarial para dicho fin. Precisamente por ello, resulta curioso que muchos avances innovadores fundamentales del siglo pasado nacieron del conocimiento generado dentro de organizaciones públicas como es el caso del Internet en EE.UU. (Mulgan, 2007).

Como ya fue mencionado, innovación y sector público no son conceptos incompatibles, todo lo contrario, la innovación es absolutamente necesaria para el buen funcionamiento del Estado (Ávalos Agilar, 1995). Lo importante es encontrar una motivación por parte de las entidades estatales en buscar la innovación. En alusión a este tema, sirve mencionar que existen puntos en común del sector privado respecto al Estado. Más allá de hacia quien está dirigido, en ambos sectores el fin último es la generación de valor, en el caso del Estado se trata de generar *valor público* (Moore, 1995; Conejero, 2014).

A pesar de que el desarrollo académico del *valor público* llegó una década después, este concepto ha sido materia tácita dentro de la reforma del Estado en el marco del *New Public Management* al buscar el funcionamiento del Estado como lo haría un privado y, desde esta perspectiva, son varios los autores que recomiendan la incorporación a la Gestión Pública de técnicas de gestión constantemente aplicadas en el sector privado, sin perder, desde luego, la muy necesaria contextualización del caso (García, 2007).

En el trabajo de revisión de la literatura de Ramírez-Alujas (2010), el autor detalla algunas de las características típicas referentes a la innovación en el sector público, señalando que la innovación debe responder a una necesidad o problema, pudiendo involucrar cambios en los agentes, prácticas o procesos con la finalidad de fortalecer el desempeño institucional, añadir valor público y, por consiguiente, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Cabe señalar que la innovación no debe ser vista como un fin, sino como un medio para la consecución de objetivos.

Según Windrum (2008), la innovación dentro del Estado puede ser de siete tipos distintos como se ve en la tabla 2:

Tabla 2: Tipos de innovación en el Estado

Tipo de Innovación	Detalle
Innovación en los servicios	Nuevo servicio o mejora en la calidad del mismo.
Innovación en la prestación de servicios	Alteración o cambio en la forma de proveerlo.

Tipo de Innovación	Detalle
Innovación administrativa y de organización	Cambio en la estructura organizativa, en la gestión o en la rutina de trabajo.
Innovación conceptual	Desarrollo de nuevos enfoques o puntos de vista, cuestionamiento de los supuestos previos.
Política de innovación	Cambio en el pensamiento o comportamiento.
Innovación sistémica	Nuevas y/o mejores formas de interrelacionarse con otras organizaciones y fuentes de conocimiento.

Adaptado de: Windrum (2008)

Por su parte Mulgan & Albury (2003), ponen en contexto una clasificación ya vista sobre la innovación: Innovación incremental, Innovación Radical e innovación Sistémica como se ve en la tabla 3:

Tabla 3: Niveles de innovación en el Estado

Nivel de innovación	Características	Alcance	Ejemplo
Innovación Incremental	Cambios menores en los servicios o procesos preexistentes que se dan de forma continua. Este tipo de innovación no llama la atención y por lo general pasa desapercibida desde el exterior. No suele transformar la estructura misma de la organización.	Bajo a nivel de la organización	Rediseño de un proceso
Innovación Radical	Desarrollo de nuevos servicios o introducción de formas radicalmente nuevas de procesos o prestación. No alteran la dinámica de un sector pero si representa mejoras en el rendimiento y capacidades de la organización.	Alto dentro de la organización	Emisión online de constancias
Innovación Sistémica o Transformacional	Impulsadas por la aparición de nuevas tecnología, nuevas políticas públicas o por cambios en el paradigma en el sector, dan lugar a nuevas estructuras organizacionales transformando sectores enteros y cambiando el desempeño general.	Alto a nivel del sector.	Reforma del Servicio Civil

Adaptado de: Mulgan & Albury (2003)

3.3. Contexto actual de la innovación y el cambio en la gestión pública

En su rol de administrador del tesoro público el Estado se rige también bajo principios de eficiencia con la cual buscan optimizar el uso de los recursos públicos (Ávalos, 1995). Ello supuso la imposición de un paradigma, sobre la cual la posición del Estado como buen

administrador ha ido perdiendo credibilidad con el paso de los años, sobre la pesada carga normativa y burocrática para defender este principio (Guy, 1995; García, 2007).

Desde los años 80 y hasta la fecha existen corrientes que buscan reformar la Gestión Pública y optimizar la labor del Estado en generar valor social, las dos más reconocidas son quizás el *New Public Management*, ya con cierto recorrido, y el *Government*, más reciente. Estas corrientes guardan marcadas diferencias sobre qué rol y qué mecanismos debe tomar el Estado para llevar a cabo sus objetivos, mas coinciden en que es necesario sobreponer al Estado de su función meramente burocrática, que el *accountability* es indispensable para el buen gobierno y que es necesario adaptar/incorporar ideas clave de distintos enfoques teóricos así como permitir un marco en el cual el aparato estatal tenga acceso a la innovación y facilite el cambio (Ávalos Aguilar, 1995; Ramírez-Alujas, 2010; García, 2007). Con respecto a este último concepto, es necesario señalar también que este término se encuentra compuesto por dos elementos, el de *answerability*, en cual hace referencia a informar y justificar el porqué de las decisiones que se toman, y el de *enforcement*, el cual consiste en la capacidad de poder sancionar a los funcionarios públicos en caso incumplan sus deberes y funciones (Schedler 1999 citado en Cortés & Iglesias, 2014).

Los gobiernos en muchos países alientan la innovación en el sector privado por medio de estructuras y mecanismos que protegen la propiedad intelectual, derechos de autor y otras instituciones que hacen posible que las ideas sean redituables (Borins, 2006); así como investigaciones que promuevan la competitividad del país, como reconociendo, en realidad, la importancia de la innovación. Pero adolece, justamente, de no practicar en su propia gestión aquello que profesa, debido a una serie de restricciones al cambio, propios en buena parte de su propia naturaleza (Waissbluth, 2008).

3.4. Barreras y facilitadores que enfrenta la innovación y el cambio en el sector público

“En contraste de las instituciones e incentivos que promueven la innovación en el ámbito privado, el sector público tradicionalmente tiende a desalentarla”

(Borins, 2006, p. 4)

Se ha hecho mención a lo largo del subcapítulo de la importancia que tiene la innovación dentro de una organización, y más aún de las aproximaciones y relaciones que guarda con el Estado. En todo caso, es importante señalar aquellas limitantes y retos a los cuales se enfrentan las personas que pretenden tanto realizar cambios en una organización pública como llevar a cabo reformas en todo un sector del Estado.

En sus investigaciones Koch, Cunningham, Schwapbsky & Hauknes (2006) dan una serie de factores que influyen en la puesta en práctica de una innovación, los cuales fueron parte de un informe acerca de la innovación en el sector público, los cuales son:

“Tamaño y complejidad” (Koch et al., 2003, p. 32): Es difícil innovar en organizaciones complejas y de gran escala, puesto que cuentan con un gran número de trabajadores, diversidad de regímenes laborales, una diversidad de acuerdos organizativos y procesos de servicio. Esta barrera genera falta de claridad en los acuerdos y problemas de comunicación, generando así barreras internas.

“Herencia y legado” (Koch et al., 2003, p. 32): Las organizaciones públicas suelen realizar sus operaciones basándose en prácticas y procedimientos arraigados, considerando solo lo que ha funcionado anteriormente. Este sistema percibe la innovación como una perturbación que afecta el funcionamiento de la organización, desalentando el cambio y búsqueda de nuevas formas de realizar las operaciones.

“Resistencia de los profesionales” (Koch et al., 2003, p. 33): En las organizaciones públicas se suelen formar agrupaciones en relación a su profesión, perspectiva o ideología, razón por la cual, la falta de diálogo entre las diferentes partes del sistema público, horizontal o verticalmente, puede obstaculizar la innovación y su difusión. Así también, se observan que los servidores públicos no están predispuestos a escuchar y aceptar ideas de sus pares y esto se ve más marcado, e incluso llegan a generar serios problemas, cuando existe una diferencia jerárquica. Además, esta barrera incorpora problemas sobre la propiedad intelectual, ya que las personas no desean comunicar sus ideas por el temor a que puedan ser apropiadas por otros.

“Aversión al riesgo” (Koch et al., 2003, p. 33): En las organizaciones públicas existe un rechazo comprensible hacia implementar cambios que puedan generarles algún tipo de riesgo. Es así que la propia definición de innovación implica los términos de novedad y falta de conocimiento previo. Además, cabe señalar que la innovación no se da de manera independiente, sino que puede causar un efecto ondulante generando cambios en el sistema.

“Perfil público-político y rendición de cuentas” (Koch et al., 2003, p. 34): Los servidores públicos suelen ser muy precavidos con iniciativas de cambio que pudieran resultar de forma negativa aún más si estos pueden atraer la atención de los medios, puesto que existe una cultura de culpabilidad. En ella, la obligación como servidores públicos de rendir cuentas es utilizada para castigarlos o culparlos (González-Ricoy, 2016).

“Necesidad de realizar consultas y objetivos poco claro” (Koch et al., 2003, p. 34): Esta barrera dificulta la implementación de cualquier tipo de innovación, puesto que al contar

con un amplio número de *stakeholders* se puede generar presión, debido a una fuerte demanda por consultar y revisar los cambios previstos con cada implicado. En muchas ocasiones, los resultados del proceso no están del todo claros generando dudas y disconformidad con los *stakeholders*.

“Ritmo y magnitud de cambio” (Koch et al., 2003, p. 34): Se suscitaron tantas reformas, causadas por un entorno de constantes cambios, de las cuales algunas de ellas han sido exitosas, otras fracasos y muchas quedaron inconclusas. Estos cambios se desarrollan tan rápidamente que no permiten contar con el tiempo adecuado para reflexionar y evaluar las consecuencias de las mismas, generando así que los empleados públicos pasen a estar cansados o fatigados de la innovación *innovation fatigued*.

“Ausencia de capacidad para el aprendizaje organizacional” (Koch et al., 2003, p. 34): En muchas entidades públicas, existe una falta de instrumentos que ayuden a mejorar el aprendizaje de la organización. Así mismo, los constantes cambios organizacionales pueden colaborar en que se desarrolle una falta de memoria corporativa, esta situación no discrimina escala jerárquica.

“Resistencia de la ciudadanía a los cambios” (Koch et al., 2003, p. 35): Existe, por lo general, una aversión de parte de los ciudadanos hacia cualquier tipo de cambio o reorganización respecto a la forma en que se prestan los servicios públicos. Los factores más comunes la edad, el origen étnico, la riqueza personal.

“Ausencia de recursos” (Koch et al., 2003, p. 35): En muchas entidades públicas puede haber una falta de apoyo financiero o de carencia de conocimientos (capacidades, competencias, habilidades) o de servicios de apoyo y/o soporte a las iniciativas innovadoras.

“Barreras técnicas” (Koch et al., 2003, p. 32): Si bien la tecnología y las nuevas aplicaciones tecnológicas que vienen desarrollándose propician un entorno favorable para la innovación, el mal manejo de esta, o la ausencia de soluciones tecnológicas puede obstaculizar el desarrollo de innovación.

Si bien los retos y barreras presentados pueden sonar desalentadores, son situaciones comunes en diversos países que, a través de la historia, no han podido frenar el desarrollo de ideas y medidas innovadoras en el sector público. Así como existen barreras o retos que frenan la innovación en el sector público, existen también elementos que facilitan y/o propician un correcto funcionamiento de la gestión del cambio y de la innovación.

Ortega y Solano (2015), en una investigación sobre la gestión del cambio dentro del sector público peruano identifica los siguientes elementos facilitadores: contar con capital

político que apoya el cambio, la existencia de un agente o equipo de cambio empoderado, el cual le permita implementarlo, y, finalmente, contar con disponibilidad presupuestal para llevarlo a cabo.

Del mismo modo, otro elemento importante para gestionar el cambio en el sector público, es el enfoque en las personas que laboran en la organización, puesto que estas son las que finalmente van a adoptar los cambios propuestos (Ortega & Solano, 2015) y es que son los colaboradores quienes juegan un rol importante, dado que, si bien pueden favorecer a la innovación o los cambios que se realicen en la organización, una mala gestión podría obstaculizar dicho proceso.

Finalmente, Waissbluth, (2008) hace referencia de otros factores o elementos que posibilitan un correcta gestión del cambio, entre los cuales tenemos la comunicación en la organización y el uso de herramientas tecnológicas. La primera, referente a la comunicación, señala que la comunicación debe ser constante entre jefe y subordinado para así poder transmitir la visión de lo que se está buscando y no perder el control sobre la gestión; mientras que la segunda, referente a las herramientas tecnológicas, el autor indica que en el sector público lo que interesa no es la utilidad de la tecnologías, ni su impacto en la eficacia, eficiencia o calidad del servicio, sino que lo que importa, en materia de gestión del cambio, es que una vez que las tecnologías han logrado implantarse e incorporarse en las prácticas de trabajo, ellas sirven para cristalizar el cambio.

CAPÍTULO 3: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación busca elaborar un esquema referencial sobre los factores críticos que influyen en la implementación de Gestión por Competencias en organizaciones públicas en el Perú. Para lo cual, en primera instancia, se realiza un análisis documental con el objetivo de obtener ideas relacionadas a considerar durante el proceso de implementación proveniente de las teorías brindadas por autores representativos en la materia.

Luego, con la información recabada, se establece un compendio de ejes temáticos en los cuales gira el proceso de implementación de Gestión por Competencias y sobre los cuales se ha elaborado una herramienta que permite consultar a expertos locales sobre su experiencia durante la implementación en distintas entidades públicas del medio local.

Posterior a ello y con los hallazgos encontrados en las entrevistas, se elabora un esquema explicativo del fenómeno estudiado, el cual será comparado con el Modelo de Gestión por Competencias implementado en el unidad de análisis, Osiptel, y su experiencia en la implementación de este.

1. Fundamentos metodológicos

En el presente subcapítulo se define el tipo de investigación y metodología a utilizar, así como las herramientas de recojo de información, las fases de investigación y la estrategia de análisis necesarios para alcanzar los objetivos mencionados. La metodología es el análisis de cómo se debe llevar a cabo la investigación (Blaikie, 2007) así como la descripción de las técnicas de recolección y análisis de datos (Saunders, M., Lewis, P. y Thornill, A., 2009).

Si bien los investigadores coinciden en el uso de algunos criterios metodológicos en el planteamiento de la investigación, no siempre son utilizados en el mismo orden ni siguiendo una lógica secuencial. Por ello, para plantear la metodología de esta investigación, se utilizó como base el índice esquemático desarrollado por Saunders et al. (2009) y se complementó con la teoría de otros autores. Este índice esquemático de investigación, conocido también como *cebolla*, fue desarrollado con el fin de describir las etapas por las cuales se debe pasar cuando se formula una metodología.

Previamente, se agregarán otras especificaciones metodológicas que ayudarán a delimitar la investigación y que complementan el ordenamiento de la cebolla desarrollada por Saunders et al. (2009).

1.1. Naturaleza y alcance de la investigación

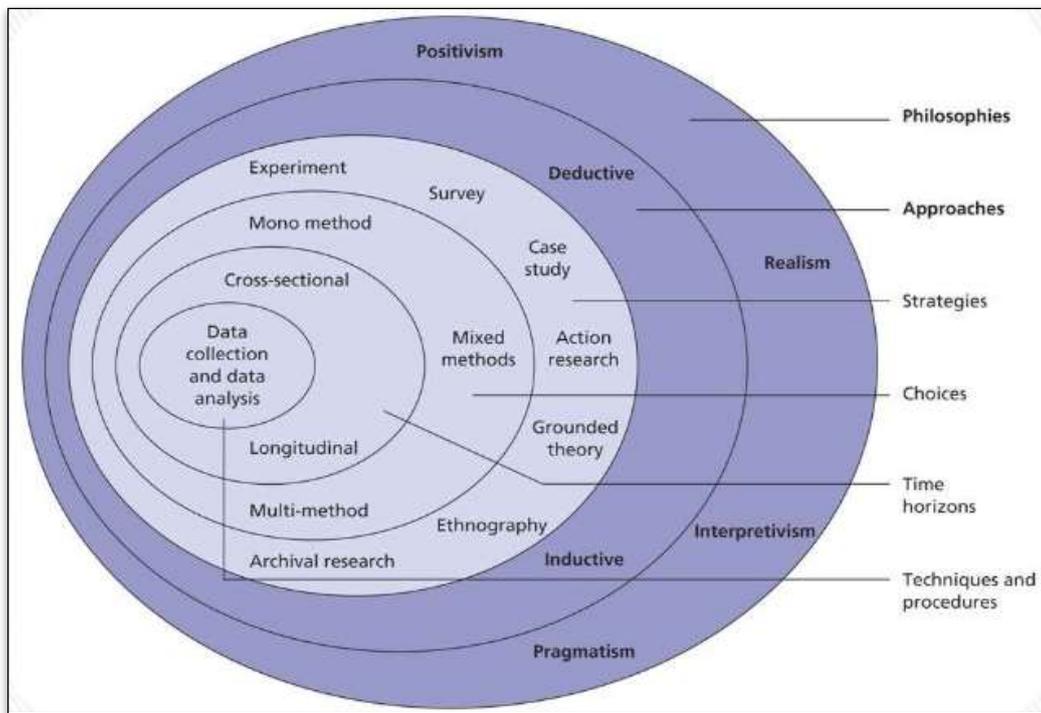
Todas las investigaciones científicas se encuentran, en primera instancia, implícitas dentro de un continuo que define su naturaleza (Saunders et al., 2010). Aquellas investigaciones desarrolladas en el ámbito meramente académico y cuya finalidad es ampliar la teoría general existente son conocidas por *investigaciones puras* o *básicas*; mientras que las investigaciones que se desarrollan en un contexto más delimitado, que buscan resolver un problema concreto, son llamadas *investigaciones aplicadas* (Hernández, Fernández & Baptista, 2010; Saunders et al., 2009).

Al mismo tiempo, el investigador debe ser consciente de la pregunta que desea responder y hasta que nivel se propone responderla (Saunders et al., 2009), es decir, el alcance que tiene la investigación misma, ya que “[...] del alcance del estudio depende la estrategia de investigación” (Hernández et al., 2010, p. 78). El diseño, los procedimientos y otros componentes del proceso son distintos de acuerdo al propósito o alcance del estudio, ya sea *exploratorio, descriptivo, correlacional* o *explicativo* (Hernández et al., 2010; Saunders et al., 2009).

La presente investigación trata el fenómeno general de la implementación de la Gestión por Competencias, pero delimitado a un problema específico el cual surge cuando se aplica dicha estrategia de gestión de recursos humanos en entidades públicas peruanas; por tal motivo se aduce que la investigación es de carácter aplicativo, dado que trasciende del fin académico y se enfoca en un problema acotado sobre el cual la teoría no se ha expandido. Además, es de tipo exploratoria-descriptiva ya que, por un lado, busca investigar un fenómeno poco estudiado en el ámbito local, como son los factores críticos de la implementación de la Gestión por Competencias en las entidades públicas, y del cual, no existe sustento apropiado dentro de la literatura general de la Gestión por Competencias. Por otro lado, busca también identificar y detallar las variables relacionadas al fenómeno estudiado con la finalidad de proponer un esquema referencial sin pretender establecer vínculos de causalidad.

Con el fin de otorgarle un orden a los fundamentos metodológicos optados se utilizó la metodología de Saunders et al. (2010), denominado *cebolla de investigación*. Ver figura 6.

Figura 6: Esquema de Saunders



Fuente: Saunders et al. (2009)

1.2. Capas Externas: filosofía y aproximación

El esquema de Saunders et al. (2009) contemplan dos capas externas a la investigación, las cuales, en base a los objetivos, definen una filosofía y aproximación de la investigación.

1.2.1. Filosofía de la investigación:

La filosofía de una investigación se refiere a la postura con la cual abordar la naturaleza de la realidad a investigar (Bryman, 2012). Para definir la filosofía de investigación a seguir, se deben fijar los objetivos y la mejor manera de alcanzarlos (Goddard & Melville, 2006). Existen dos marcos ontológicos que forman la investigación: el positivismo y el interpretativismo (Monette, Sullivan y DeJong, 2005).

El interpretativismo asume que el significado inherente de los fenómenos sociales es creado por cada observador o grupo (Östlund, Kidd, Wengström y Rowa-Dewar, 2011). En esta filosofía, uno nunca puede asumir que lo que se observa se interpreta de la misma manera entre los participantes, siendo el enfoque clave examinar las diferencias y los matices en la comprensión de los entrevistados.

Por tanto, considerando los objetivos, se afirma que la filosofía de la investigación es interpretativista, ya que busca identificar los factores que influyen en la implementación de Gestión por Competencias en organizaciones públicas del Perú desde las impresiones de expertos en el fenómeno y, además, el comportamiento de estos factores en la unidad de análisis: Osiptel.

1.2.2. Aproximaciones en la investigación

Existen dos tipos de aproximaciones de la investigación: deductivo e inductivo. El primero se caracteriza por desarrollar de lo general a lo particular, estableciendo la teoría general y la base de conocimiento; a continuación se prueba el conocimiento específico, obtenido del proceso de investigación, a modo de hipótesis (Kothari, 2004; Saunders et al., 2009). Por otro lado, la aproximación inductiva, se caracteriza como un movimiento de lo específico a lo general (Bryman y Bell, 2011). En este enfoque, las observaciones son el punto de partida para el investigador y los patrones se buscan en los datos (Beiske, 2007), producto del análisis de los mismos se desarrolla la teoría (Saunders et al., 2009). No obstante, estas divisiones no son estrictamente rígidas, “[...] no solo es perfectamente posible combinar deducción e inducción dentro de la misma pieza de investigación, sino también en nuestra experiencia es a menudo ventajoso hacerlo” (Traducción propia, Saunders et al., 2009, p. 127)

La presente investigación empezó teniendo un enfoque inductivo, ya que se recogieron las impresiones específicas de expertos sobre la implementación de Gestión por Competencias en organizaciones públicas y se procesaron de forma tal que permitió la elaboración del esquema referencial de factores críticos. Luego, la investigación se torna de enfoque deductivo, al verificar la teoría general elaborada, poniendo a prueba el esquema referencial propuesto en una unidad de análisis, Osiptel.

1.3. Capas internas: diseño de la investigación

El diseño de la investigación debe contar con una *Estrategia* para la recolección de datos, *Decisiones* sobre el paradigma cualitativo/cuantitativo usado en la investigación y el *Horizonte de Tiempo* de la investigación. Para finalmente elegir las técnicas y procedimientos para recolectar y analizar los datos.

1.3.1. Estrategia de investigación

La estrategia de investigación es la forma en la que el investigador pretende aproximarse y estudiar el fenómeno (Saunders et al., 2009). Existen diferentes tipos de estrategias que se pueden usar dependiendo de las necesidades del investigador. Según Saunders

(2009), estas pueden ser: experimento, encuesta, análisis documental, análisis de información, caso de estudio, teoría fundamentada, etnográfico, investigación-acción, etc.

Como será especificado más adelante, la presente investigación empieza con un análisis documental, mediante el cual se obtiene y clasifica la información (Dulzaides & Molina, 2004) proveniente de la literatura de Gestión por Competencias y la administración de recursos humanos en el Estado agrupándolos en ejes temáticos, los cuales permitieron elaborar una guía de entrevista a expertos.

Los hallazgos obtenidos de estas entrevistas fueron analizados mediante una estrategia de teoría fundamentada. La teoría fundamentada o *grounded theory* es una metodología preponderantemente cualitativa que se basa en un enfoque inductivo por el cual los patrones hallados de forma empírica sirven como sustento para generar nueva teoría (Glaser & Strauss, 1967; Corbin & Strauss, 1990; Monge, 2015). La construcción de la teoría se da a través de una combinación de aproximaciones deductivas e inductivas (Saunders, et al, 2009) y utilizando un sistema de codificaciones sustantivas, axiales y teóricas a partir de los datos de primera mano (Glaser & Strauss, 1967; Corbin & Strauss, 1990). Vale mencionar que la teoría fundamentada halla validez en tanto recrea la realidad de un fenómeno específico en un contexto dado de forma retrospectiva, y cuyos resultados, por lo general, no son generalizables.

Posterior a ello, para la elaboración del esquema referencial, se hace uso del análisis de información (Dulzaides & Molina, 2004), estrategia mediante la cual se puede evaluar y sintetizar el contenido subyacente de la información a la luz problema definido. Y finalmente, se revisa el esquema propuesto en una nueva unidad de análisis utilizando técnicas propias del caso de estudio, pero que no podría, debido a que no cumple con todas sus características, ser considerada como tal.

1.3.2. Decisiones de la investigación

Existen dos grandes paradigmas de la investigación, las cuales son cualitativa y cuantitativa, de las cuales se desprenden diversas conjugaciones tales como mono método y múltiple método. Esta última conjugación se subdivide a su vez, en multi-método, mediante el cual se utilizan diferentes herramientas dentro del mismo paradigma, y el método mixto, cuando se emplean distintas herramientas dentro de ambos paradigmas (Saunders et al., 2009).

El enfoque cualitativo intenta “[...] una comprensión profunda de los significados y definiciones de la situación tal como nos la presentan las personas, más que la producción de una medida cuantitativa de sus características o conducta” (Salgado, 2007, p. 71) y “[...] utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de

investigación en el proceso de interpretación” (Hernández et al., 2010, p. 7). Además, presenta gran flexibilidad en cuanto a la secuenciación del estudio, trabajando con muestras más pequeñas y usando instrumentos de medición abiertos e interactivos; concluyendo en una interpretación y comprensión profunda del fenómeno investigado (Pasco & Ponce, 2015).

Esta investigación utiliza diferentes estrategias a lo largo de su secuencia metodológica y dentro de ellas diferentes herramientas para la recolección de datos. No obstante, todas ellas giraron en torno al enfoque cualitativo, por tanto, se considera que fue una decisión de estudio multi-método cualitativo.

1.3.3. Horizonte de tiempo

El horizonte de tiempo es el marco temporal dentro del cual el proyecto está destinado a completarse (Saunders et al., 2009). Existen dos tipos de horizontes temporales: *transversal* y *longitudinal* (Bryman, 2012).

La investigación se realiza en un horizonte transversal ya que los datos se recogen en un determinado punto en el tiempo (Flick, 2011), el cual vendría a ser la implementación del Modelo de Gestión por Competencia.

1.4. Métodos de recolección y análisis de datos

Tomando en cuenta el enfoque cualitativo de la investigación, para conseguir lograr los objetivos se pueden utilizar diferentes métodos: la entrevista semi-estructurada, la revisión bibliográfica, entre otros.

A continuación se ofrece una breve descripción de las principales estrategias que se utilizaron en la investigación:

1.4.1. Entrevistas semi-estructuradas:

Se utilizaron entrevistas semi-estructuradas ya que es una técnica para la recolección de la información en la cual existe un “[...] abanico definido de preguntas, pero con una secuenciación y formulación flexible” (Pasco & Ponce, 2015, p. 63) lo que permite profundizar en las respuestas por medio de una comunicación directa y dinámica entre entrevistador y entrevistado. Como un tipo de entrevista a profundidad, se busca es comprender las perspectivas de los participantes respecto a un tema en específico y permiten un canal de doble tipo, es decir, el entrevistador recaba respuestas no verbales del individuo entrevistado, además de lo que pueda manifestar directamente (Gaínza, 2006).

1.4.2. Revisión bibliográfica

La revisión bibliográfica o revisión de información de segunda mano es una herramienta de recolección de información proveniente de fuentes no empíricas, las cuales incluyen materiales escritos tales como libros, artículos de revistas y revistas y periódicos (Saunders et al., 2009).

Lo cual también es afirmado por Hernández et al. (2010) al hacer referencia que los estudios cualitativos pueden emplear la revisión de archivos como medio de recolección de información.

2. Selección muestral

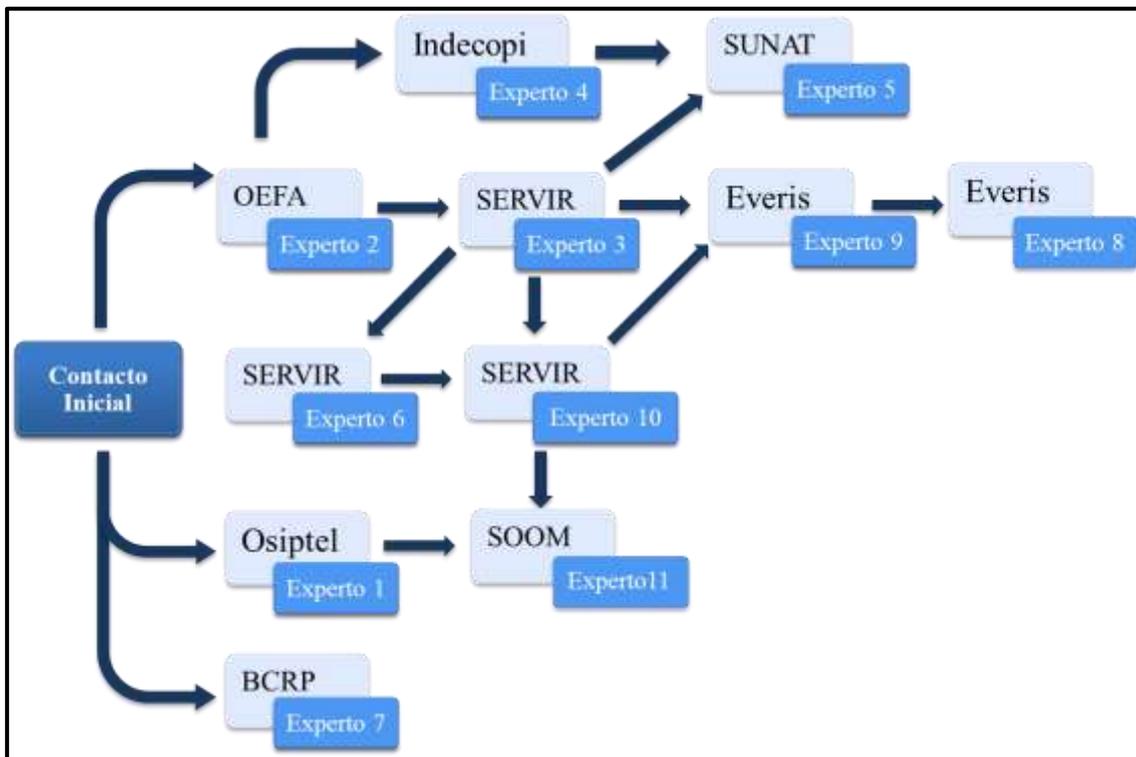
En lo referente a la selección muestral, la presente investigación al ser de enfoque cualitativo es de carácter propositivo (Creswell 2009, citado en Hernández et al. 2010), esto quiere decir que las primeras acciones para elegir la muestra ocurren desde el planteamiento del problema y cuando seleccionamos el contexto en el cual esperamos encontrar los casos que sean de nuestro interés.

Para recabar data acerca del tema investigado, se optó por entrevistar a profesionales expertos quienes hayan aplicado o se encuentren intrínsecamente relacionados a la aplicación de Gestión por Competencias en organizaciones del Estado; los audios, transcripciones y consentimientos informados de dichas entrevistas pueden revisarse en los ANEXO E, ANEXO F y ANEXO G respectivamente. Así mismo, se reconoció la cantidad limitada de organizaciones públicas que han implementado dicha estrategia de administración de recursos humanos y, por consiguiente, la difícil identificación y escasa cantidad de profesionales que encajen dentro del perfil establecido.

En la misma línea, autores como Neuman (2009 citado en Hernández et al. 2010), afirman que en la indagación cualitativa el tamaño de muestra no se fija a priori, sino que a veces se aproxima un número de casos tentativos; no obstante, la muestra final solo se conoce cuando las unidades que van adicionándose no aportan información o datos novedosos, lo que los expertos llaman saturación. Tomando la condición previamente expuesta de la muestra, se empleó como mecanismo de selección muestral *bola de nieve* o muestra en cadena, mediante el cual se identifican participantes clave y se les consulta si conocen a otras personas que encajen dentro del perfil de muestra planteado para incluirlos también (Hernández et al. ,2010). La secuencia de entrevistados mediante el método bola de nieve se detalla en la figura 7.

Por otra parte, luego del procesamiento de hallazgos y la consecuente elaboración del esquema referencial de factores críticos, se procedió a comprobar la funcionalidad del mismo mediante la aplicación de la herramienta de entrevista semiestructurada dentro del personal de una entidad que se encuentre implementando gestión por competencias. La selección muestral tomada sobre este sujeto de estudio obedecía a un perfil conformado por personal que participó en el diseño y la implementación del modelo. Siguiendo un método de selección muestral de elaboración propia, se definió relevante contar con la participación de personal de la alta gerencia involucrado en la toma de decisiones de mayor alcance al interior de la organización y miembros del equipo de recursos humanos que desarrolló el proceso de implementación de la Gestión por Competencias.

Figura 7: Selección de expertos en base a bola de nieve



Fuente: Elaboración propia

3. Secuencia metodológica

En este apartado se detallará el proceso que siguió la investigación paso a paso, desde su concepción como idea, resaltando las razones de cada una de las decisiones que se tomaron durante la misma. Cabe señalar que la investigación puede ser vista en dos partes: la primera va

desde la elaboración de los *ejes temáticos* hasta la construcción del *esquema referencial*; y la segunda que consiste en la revisión del esquema en Osiptel.

Desde un primer momento se tomó como tema general de investigación la aplicación de la Gestión por Competencias debido a la inclinación a priori a desarrollar aspectos vinculados a los recursos humanos. Una primera inmersión en la literatura dio cuenta de la real dimensión del tema de competencias, evidenciando una complejidad teórica/práctica más profunda de lo que se reconoció al comienzo, incluyendo una arista del tema que se vinculaba directamente con la Reforma del Servicio Civil en Europa.

De este último punto se generó el interés por vincular la implementación de la Gestión por Competencias a un ámbito de aplicación mucho menos estudiado dentro de la literatura y cuya relevancia fuese aún mayor: el sector público. Subsecuentemente a los nuevos temas que entraron en colación, así como las primeras entrevistas, se eligió estudiar un punto neurálgico de la implementación, las dificultades o desafíos que rodean dicho proceso. El tema específico a estudiar quedó finalmente delimitado como: los desafíos que surgen en la implementación de Gestión por Competencias en organizaciones públicas del Perú; en tal sentido, y debido a las características subyacente del tema, la investigación tiene un propósito o alcance meramente exploratorio-descriptivo.

Una segunda inmersión en la teoría sobre la Gestión por Competencias dio cuenta de que se mencionaban, dentro de los autores seminales y algunos artículos académicos, aspectos relacionados y recomendaciones sobre la implementación de la Gestión por Competencias, que, si bien podrían, bajo la luz de un análisis más exhaustivo, considerarse y tratarse de factores críticos, tal y como serán definidos más adelante en el capítulo cinco, estos carecían de validez contextual para nuestra investigación, debido a que la mayoría de los autores de dichos trabajos se desempeñaban en ámbitos empresariales/corporativos de países industrializados a finales del siglo pasado. Con la finalidad de alejar los resultados de la investigación de preconcepciones completamente distantes de la realidad contextual se optó por tomar como estrategia de investigación la teoría fundamentada, que trata de la generación de teoría basada únicamente en la recolección de información empírica del tema estudiado y sometida a un análisis detallado y minucioso con la intención de alejarla de posibles sesgos.

Para abordar el recojo de información de primera mano, punto indispensable de la teoría fundamentada, se optó como unidad de análisis el conocimiento de expertos quienes hayan aplicado o se encuentren intrínsecamente relacionados a la aplicación de Gestión por Competencias en organizaciones del Estado, quienes son apreciados por esta investigación como los principales actores involucrados dentro del proceso de implementación. Se reconocía

también que el tema general en cuestión dentro del ámbito estudiado, es relativamente reciente y que, en realidad, son pocas las organizaciones públicas en el Perú que han desarrollado, a cabalidad, un Modelo de Competencias, motivo por el cual el número de expertos en el tema es reducido. A raíz de esta condicional se utilizó, como mecanismo de selección muestral, el muestreo por bola de nieve, que encontró saturación con un total de 11 expertos sobre el cual apoyar la teoría fundamentada. Para mayor información de este punto revisar ANEXO A: . En la misma línea, se determinó que la herramienta de recolección de datos más adecuada sería la entrevista semiestructurada.

Si bien la estrategia de teoría fundamentada, impide la preconcepción del tema específico a investigar a fin de evitar sesgos, permite el uso del conocimiento previo del propio investigador como punto de inicio para la recolección de datos sobre la unidad de análisis. Con el propósito de generar una herramienta de recolección de datos más enfocada al tema específico, se optó por utilizar ejes temáticos⁶ basados en los pasos de la implementación, así como aspectos generales de los recursos humanos dentro de organizaciones públicas, con el fin de que ayuden a guiar la entrevista hacia lo que corresponde, precisamente, investigar.

Para la generación de los ejes temáticos se organizó la información del proceso de implementación de Gestión por Competencias de autores representativos y contemporáneos y, por vías de un ejercicio de análisis documental, se compiló hasta lograr una secuencia de pasos comunes entre los autores. A la par, se utilizaron documentos de importantes autores que desarrollan temas de reforma del Servicio Civil o de administración de recursos humanos del sector público en América Latina con el propósito de reconocer aspectos genéricos sobre la gestión de personas en entidades públicas.

El uso de los ejes temáticos funcionó satisfactoriamente durante las entrevistas, delimitando a aspectos concretos de la aplicación de la Gestión por Competencias pero con la amplitud necesaria para que el experto detalle qué variables afectaron la implementación y cómo lo hicieron. Los hallazgos producto del diálogo con expertos sobre el tema no siguieron un orden estricto, a pesar del orden esquemático que pretendía seguir la guía de entrevistas. Surgieron en diferentes momentos y se fueron relacionando con conceptos distintos a los que en una primera instancia se pretendía asociar, enriqueciendo sustancialmente la data presentada y al mismo tiempo dificultando la labor del investigador en procesar y analizar dicha información.

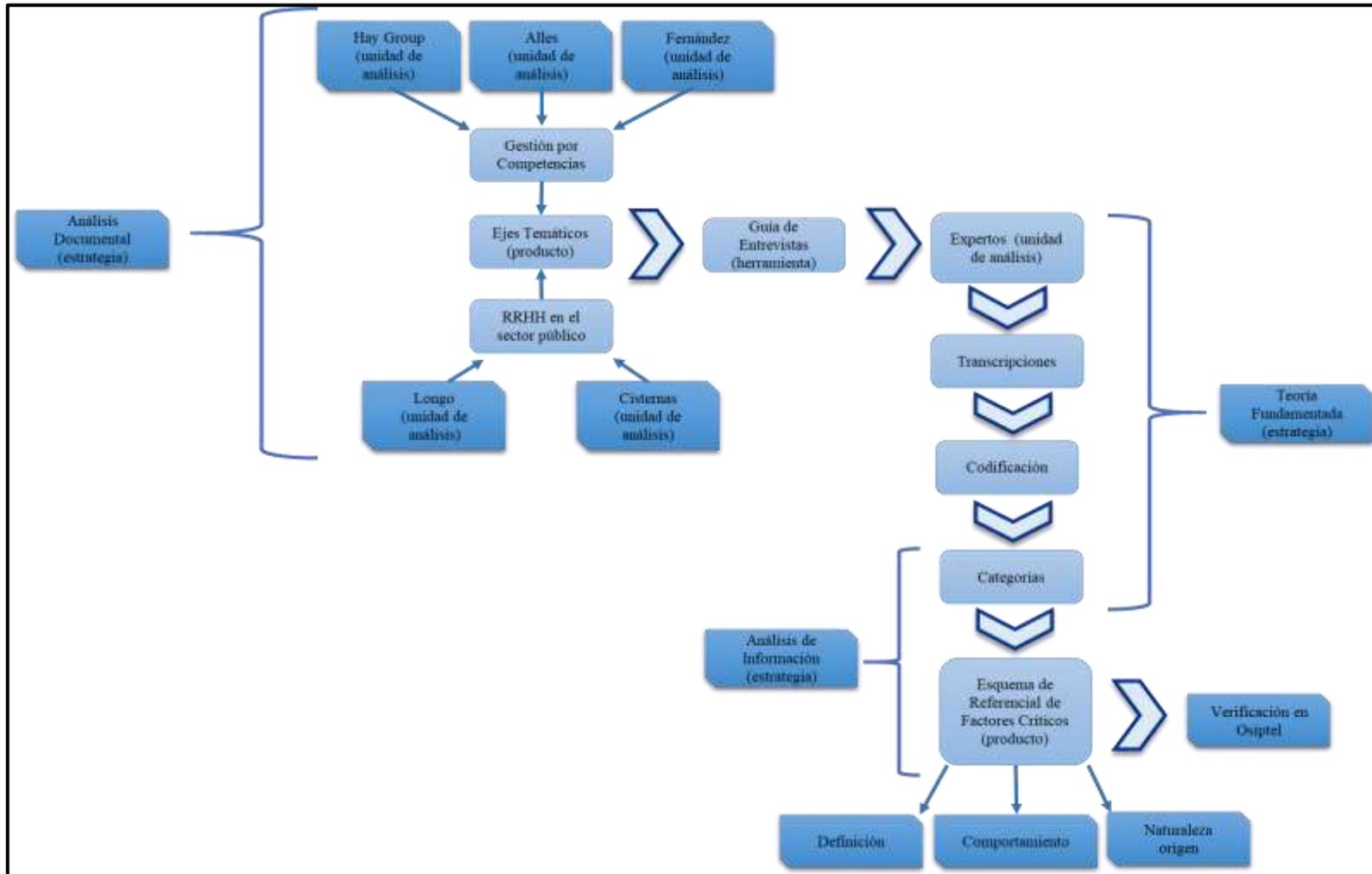
Las respuestas fueron sometidas a un primer filtro, revisando sólo aquellas ideas vinculadas al tema a investigar. Luego, en una segunda instancia, las ideas válidas fueron

⁶ Para propósitos de esta investigación los *ejes temáticos* son áreas generales de conocimiento respecto a un tema que sirven para delimitar el campo de la información.

analizadas por medio de una codificación abierta revisando la comprensión idea por idea. En un tercer momento se utilizó una codificación axial que permitió contrastar las ideas relacionadas de los expertos en términos conceptuales de mayor envergadura para establecer relaciones y desarrollar categorías de códigos comunes.

Adicionalmente al proceso de codificación, categorización y análisis de la información de primera mano, se utilizó el *análisis de información*, estrategia mediante la cual se pudo interpretar la información subyacente a los códigos y que, junto a un respaldo bibliográfico de los temas encontrados, arrojó el *esquema referencial de factores críticos* como una propuesta teórica que facilita el estudio del fenómeno en cuestión; este tema es comentado a detalle dentro del capítulo cuatro. Hasta aquí la primera parte de la investigación, en la figura 7 se ilustra el proceso descrito.

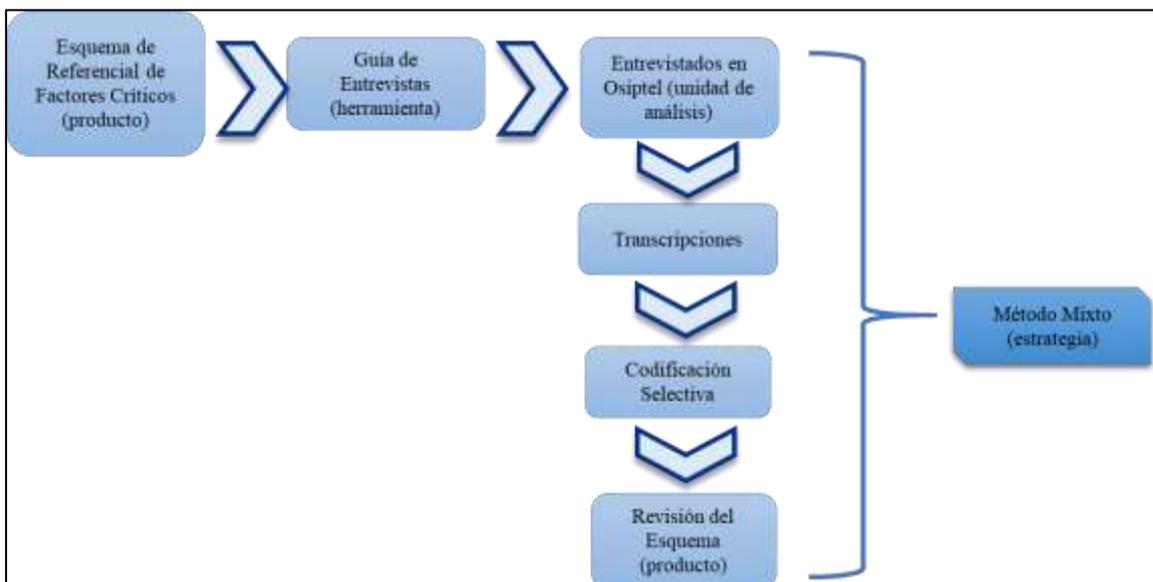
Figura 8: Primera parte de la secuencia metodológica



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, en la segunda parte de la investigación, el *esquema referencial* propuesto fue revisado dentro una nueva unidad de análisis con el propósito de confrontar la información obtenida a una perspectiva distinta y, de ser posible, otorgar un enfoque que amplíe el conocimiento generado. Para ello se contó con una *selección muestral propia* conformada por personas con injerencia en la toma de decisiones sobre la implementación de la Gestión por Competencias dentro de un organismo público que siga en la actualidad el proceso de implementación de la Gestión por Competencias: Osiptel. Pese a que la revisión no se planteó como un caso de estudio, como se mencionó anteriormente, se optó por utilizar técnicas propias de dicha estrategia como la entrevista semi-estructurada, armada en base a los factores críticos identificados. Los datos recabados fueron sometidos a un análisis de *codificación selectiva* que facilitó la revisión.

Figura 9: Segunda parte de la secuencia metodológica



Fuente: Elaboración propia

4. Limitaciones de la investigación

La investigación contempla dentro de su secuencia metodológica ciertas limitaciones relativas tanto a las estrategias de investigación empleadas, como a las muestras sobre las unidades de análisis de las cuales se obtuvieron los datos.

Primero, se contempla que la muestra utilizada, dentro de la recolección de información para la elaboración de los *ejes temáticos*, no es representativa del total de autores propios tanto de la implementación de Gestión por Competencias como de la administración de recursos

humanos en entidades públicas. Se utilizó una selección muestral propia contemplando autores ampliamente reconocidos dentro de ambos temas para definir de forma *exploratoria* algunos puntos sobre los cuales poder elaborar la herramienta para la recolección de la data que permitiese comenzar la *teoría fundamentada*.

En relación a la muestra de expertos, como se ha explicado anteriormente, se utilizó la selección muestral conocida como *bola de nieve*. Dicho método de muestreo es utilizado cuando la unidad de análisis previamente definida es difícil de identificar y se amplía la muestra por medio de la sugerencia de los entrevistados sobre otros posibles entrevistados (Hernández et al., 2010). Dentro de dichas muestras pueden surgir problemas de parcialidad sobre los datos provenientes de los expertos, ya que el método de muestreo implica una posible muestra homogénea y un sesgo de percepción compartido entre todos los entrevistados sobre el fenómeno (Saunders et al., 2009).

Se debe señalar, además, que las experiencias en la implementación de Gestión por Competencias de los expertos provienen en su mayoría de entidades estatales conocidas como *islas de eficiencia* que comparten características comunes que las resaltan por sobre la mayoría de entidades públicas y son las únicas a las cuales se reconoce estar desarrollando cabalmente Modelos de Competencias.

Respecto a la muestra utilizada para la revisión del esquema referencial propuesto, se usó una selección muestral propia, tomando en consideración únicamente a los principales involucrados dentro de la toma de decisiones de mayor alcance al interior de la organización. Bajo esta aclaración se contempla que no se pretendió establecer una estrategia de *caso de estudio* para el análisis de los datos recogidos dentro de Osiptel, puesto que la muestra tomada de la organización y el análisis de los datos no responden a una investigación exhaustiva sobre la misma organización sino solo de su respuesta frente al esquema referencial planteado

Finalmente, la *teoría fundamentada*, como se refirió con anterioridad, es una estrategia de investigación que pretende generar teoría a partir de las *codificaciones teóricas emergentes* que aparecen en el análisis de la data de primera mano utilizando una aproximación *inductiva* (Glaser & Strauss, 1967; Monge, 2015). En caso la data provenga de una entrevista, el proceso analítico empleado dentro de la *teoría fundamentada* deja a merced del investigador la interpretación y posterior codificación de las ideas sacadas a partir de la unidad de análisis. Esto implica que la perspectiva previa o postura inherente del investigador tiene un rol preponderante dentro del proceso mismo, ya que el investigador construye los códigos a partir de su propia comprensión (Musitu, s.f.). En tal sentido, los resultados que emerjan de la investigación no escapen del todo de los preconceptos subyacentes del investigador. Así mismo, se debe aclarar

que la teoría generada a partir de esta estrategia de investigación no es ni pretende ser generalizable; el esquema referencial es retrospectivo y se fundamenta a partir de las percepciones de expertos sobre el fenómeno estudiado.

CAPÍTULO 4: ESQUEMA REFERENCIAL DE FACTORES CRÍTICOS BASADOS EN TEORÍA FUNDAMENTADA

El contenido de este capítulo, está orientado a explicar el esquema referencial de factores críticos en la implementación de Gestión por Competencias dentro de organizaciones públicas en el Perú.

Primero, se presentan las grandes familias de categorías que surgieron a partir de la codificación de la información proveniente de las unidades de análisis, los cuales permitieron la concepción del esquema referencial, desarrollando su contenido y dando cuenta de las impresiones generales que tuvieron los expertos, así como la relevancia interpretada a partir de ellas.

Posteriormente, se explica la definición de lo que responde para esta investigación el concepto de *factor crítico* para después exponer su clasificación en base a la naturaleza de su origen. Luego, se exponen los posibles comportamientos que un factor crítico pueda tomar por medio de una matriz de doble eje de relevancia e implicancia.

Finalmente, se describe a detalle los factores críticos identificados a través de esta investigación, su naturaleza y el comportamiento que toman dependiendo el caso concreto.

1. Hallazgos del trabajo de campo

Como se ha mencionado dentro de la secuencia metodológica, los datos de primera mano se recabaron por medio de una guía de entrevista semiestructurada delimitada por una serie de ejes temáticos tomados de la literatura de Gestión por Competencias y de administración de recursos humanos en organizaciones públicas latinoamericanas. Posteriormente, los datos fueron analizados por medio de distintos procesos de codificación. Lo relacionado al análisis documental usado para determinar los ejes temáticos, las guías de entrevista y las codificaciones de los datos de primera mano podrán encontrarse dentro de los ANEXO B, ANEXO C y ANEXO D, respectivamente.

1.1. Compromiso de la alta gerencia:

Los expertos estuvieron unánimemente de acuerdo respecto a este punto. Todos sin excepción mencionaron que es imprescindible contar con el compromiso de la alta gerencia para poder llevar a cabo y, de manera exitosa, cualquier tipo de implementación, ya que, tal como indican, no hay forma de que la implementación prospere sin tener dicho respaldo. Y esto

funciona así por muchos motivos que los expertos han mencionado según su experiencia. En un primer sentido, es justamente la alta gerencia quien se debería encargar de definir las competencias transversales de la organización “[...] las competencias generales de una organización se toman desde la alta dirección, porque son quienes conocen la misión, la visión de la empresa y los que dicen: ‘hacia allá quiero ir’” (Exp. 4, comunicación personal, 14 de marzo, 2017). No basta que el área recursos humanos diseñe un plan perfecto: “Porque en realidad recursos humanos solo no tiene, digamos, no van a calar en todo el personal si no viene de la cabeza” (Exp.3, comunicación personal, 7 de marzo, 2017).

Por otro lado, la alta gerencia también se presta como un modelo a seguir, dando el ejemplo de las competencias que se busca desarrollar en todos los trabajadores. Como menciona la Exp.2 (comunicación personal, 28 de febrero, 2017) el compromiso de la alta gerencia ayuda a disolver la resistencia al cambio en caso sea un referente positivo dentro de la organización. De ahí la importancia de que la implementación de la Gestión por Competencias nazca con el apoyo de la alta gerencia, y convencerlos desde un comienzo acerca de los beneficios que conlleva.

1.2. Temporalidad de los directivos

Es caso común que a la entrada de una nueva dirección, cambien también el enfoque que se le da a los objetivos organizacionales, priorizando ciertos aspectos sobre otros y relegando, en ciertos casos, las medidas que se venían ejecutando desde la anterior dirección. Algunos entrevistados señalan la temporalidad dentro del entorno político como una característica propia del Estado:

[...] la política y su temporalidad es algo que siempre va a suceder [...] los políticos lo que dan es una mirada a las cosas, un enfoque mayor a ciertas cosas, pero los directivos son lo que en verdad están haciendo en todo momento que la máquina funcione. (Exp.6, comunicación personal, 21 de marzo, 2017).

La exp. 7 señala que es justamente la inestable duración de los cargos políticos uno de los causantes de la paralización o discontinuidad de reformas y programas, ya que con el ingreso de una nueva dirección se cambian las metodologías de trabajo y prioridades. (Exp.7, comunicación personal, 18 de Abril, 2017)

A razón de esto, los entrevistados señalaban también que: “[...] lo que no debería cambiar es la plana directiva, puesto que ellos cuentan con el *know how*” (Exp. 3, comunicación personal, 7 de marzo del 2017) y que, además, es el grupo que queda el que [...] debería tener

los conocimientos suficientes como para mantener aquello que se ha dejado (Exp.10, comunicación personal, 27 de Junio, 2017).

1.3. Priorización de intereses de los directivos

En relación a la priorización de los intereses por parte de los directivos, en caso estos sean de libre designación o de confianza, algunos de los expertos concordaron al mencionar que en el sector público la gran mayoría de ellos suelen actuar con una actitud algo individualista al priorizar su accionar en base a intereses propios, puesto que como bien dice el Exp.3 (comunicación personal, 7 de marzo, 2017) “[...] a alguien que lo nombran como ministro, como directivo público, tiene corto tiempo para demostrar que realmente es un buen ministro y entran de frente a lo que les piden”.

En otros casos, pueden ser seleccionados directivos predispuestos a tomar iniciativas que beneficien a la organización, pero al encontrarse con una cultura inflexible propensa al status quo, suelen interiorizar esta cultura y abandonar sus iniciativas (Exp.3, comunicación personal, 7 de marzo, 2017),

Además, puede que se dé el caso en donde no actúe la voluntad del directivo, sino más bien el perfil que este tenga. “Dependiendo del perfil, sea este más técnico o enfocado a temas más concretos, sus acciones tomarían diferentes inclinaciones, por ejemplo, si pones a un ministro de defensa cuyo único interés es mantener a un cuerpo militar estable que funcione y en donde la gestión por procesos no es mi prioridad” (Exp. 9, comunicación personal, 24 de Abril, 2017).

1.4. Marco legal como limitante

En el sector público el tema del marco legal tiene una mayor relevancia dado que rigen su accionar bajo el *principio de procedimiento administrativo*⁷ esto en gran medida debido al peso que mantienen las oficinas de control dentro de cada organización sobre su accionar; mientras que para el sector privado, si bien las leyes ponen parámetros respecto a lo que pueden hacer, tienen aún un amplio espectro de posibilidades sobre las cuales funcionar (Exp. 5, comunicación personal, 17 de marzo, 2017).

Para los funcionarios públicos existe temor a tomar decisiones que les pueda generar repercusiones, pues el Estado de acuerdo a sus normas no les otorga ni brinda un entorno en el cual puedan aprender de los errores, sino los castiga (Exp. 6, comunicación personal, 21 de

⁷ Es la obligación de los servidores públicos a regular sus actividades bajo principios de legalidad, debido procedimiento, imparcialidad, precisión de veracidad, entre otros. (Ley N° 27444).

marzo, 2017). Es por tal razón que varios entrevistados señalaron que si bien el marco legal no impide directamente la aplicación de propuestas innovadoras, el temor a equivocarse sí actúa como tal.

Por otro lado, el marco normativo tiene injerencia también en términos presupuestales, debido a que, en múltiples ocasiones, las decisiones de las ORH sobre qué medidas tomar dentro de sus subprocesos se ven influenciadas por asignaciones ya establecidas dentro de sus normativas, por ejemplo: “[...] salió una normativa en la que no se puede pagar más de una UIT por capacitación [...] hay un presupuesto limitado para capacitarlo, quiero alguien capacitado pero no le puedo capacitar, y, cuando lo capacito se va porque no le puedo pagar lo suficiente” (Exp.4, comunicación personal, 14 de marzo, 2017).

1.5. Reconocimiento del factor humano dentro de la organización

Parte importante de los enfoques de modernización que señalaron los expertos es reposicionar al colaborador como el factor más importante de la organización y quien logran las metas propuestas: “[...] es importante que las entidades tengan personas que se preocupen por el desarrollo de sus propias personas” (Exp.2, comunicación personal, 28 de febrero, 2017).

De este punto, los expertos resaltan la importancia de la Gestión por Competencias, ya que tiene una orientación clara hacia las personas y consigue alcanzar los objetivo, reconociendo a las personas como único medio para lograrlos (Exp. 4, comunicación personal, 14 de marzo, 2017).

En la actualidad, las organizaciones deben preocuparse no solo de las competencias con las que cuentan sus colaboradores al seleccionarlos, sino también de las competencias que puedan desarrollar durante su estadía dentro de la organización (Exp, 6, comunicación personal, 21 de marzo, 2017).

1.6. Falta de capacidades de las oficinas de recursos humanos

Los expertos señalaron que el área de recursos humanos, en la gran mayoría de entidades públicas, juega un rol muy básico, en donde las funciones principales son el pago a planillas y el registro de asistencia (Exp.8, comunicación personal, 24 de abril, 2017). Lograr el cambio y actualizar las funciones de recursos humanos es uno de los problemas generales de la región, resaltando la falta de capacidades del gestor de recursos humanos (Exp.3, comunicación personal, 7 de marzo, 2017).

Respecto a las capacidades del personal de recursos humanos dentro del Estado, los expertos comentaban que ven un déficit generalizado: “[...] en cuanto a capacidades, en cuanto a formación, etc., bajo mi punto de vista, hay mucho campo por recorrer [...] yo veo, en general,

gente muy formada pero con poca experiencia laboral con una preocupación excesiva por la titulación pero no por hacer las cosas bien y luego veo que una parte de los recursos humanos que trabaja en las entidades no tiene la formación adecuada ni la experiencia adecuada” (Exp.8, comunicación personal, 24 de abril, 2017).

La mayoría de los comentarios afirman que si una organización desea implementar Gestión por Competencias, los primeros en ser capacitados serán los del área de recursos humanos. Por tanto, son ellos los que deben actuar como guías y apoyar a la alta dirección en la definición o revisión de su estrategia. Resulta riesgoso tomar la decisión de querer implementar Gestión por Competencias si es que no se cuenta con un personal que pueda aplicarlo y gestionarlo. “El tema de Gestión por Competencias es una de las cosas, en mi opinión, más peligrosas de utilizar cuando no la conoces, o sea es como darle una metralleta a un mono. No la puedes aplicar si es que no tienes el equipo que conozca la herramienta” (Exp.5, comunicación personal, 17 de Marzo, 2017). Siguiendo la misma línea, el Exp.3 (comunicación personal, 7 de marzo, 2017), refiere incluso que la falta de conocimiento y experiencia en el tema va desde lo más básico como el entendimiento del concepto de competencias: “Para empezar de la misma concepción de lo que implica una competencia, si tú preguntas a las islas de excelencia, inclusive, que cosa entiende por competencias, cada quien te va a dar diferentes concepciones de lo que es una competencia y entonces muchas entidades confunden competencias con los valores”.

1.7. Alineamiento del Modelo de Gestión por Competencias a la estrategia

Todos los entrevistados estuvieron de acuerdo en que se debe prestar especial atención al alineamiento del modelo con la estrategia organizacional. Ello debido a que el modelo toma como punto de referencia la estrategia organizacional, sobre la cual se plantean las metas, lo que son como organización y lo que quieren llegar a ser, ya que “[...] si no existe la estrategia, es decir el *link* o el *match* entre los objetivos, la organización y las necesidades, si no existe eso, que es la base, lo demás se cae” (Exp.2, comunicación personal, 28 de febrero, 2017).

Estas metas deben fraccionarse en competencias específicas que permitan a la organización evaluarlas y medirlas para observar el grado de cumplimiento de la estrategia. Esto se relaciona con la claridad con la que se define la estrategia, lo cual es otro aspecto mencionado por los entrevistados. Los expertos indicaban que la estrategia debe ser definida en términos entendibles para todos los colaboradores, además, debe ser objetiva y realista.

Los planes estratégicos institucionales definen los objetivos que tienen las entidades, entonces en base a estos objetivos diseñan ellos un plan operativo, dicen ‘para lograr un objetivo yo necesito hacer distintas cosas’ entonces las competencias

entran a tallar como las características de las personas para poder lograr o materializar cada una de esas iniciativas (Exp.8, comunicación personal, 24 de abril, 2017).

1.8. Flexibilidad al cambio

Los expertos comentaron que la adaptación al cambio es percibida como algo vital al momento de querer emprender cualquier reforma sustancial “[...] ahora la adaptabilidad al cambio es en todo sentido, yo creo que el Estado está viviendo una política de adaptación al cambio” (Exp.2, comunicación personal, 28 de febrero, 2017). Una de las características que más se ha comentado del Estado es la resistencia al cambio “[...] todo cambio, toda reforma de esa naturaleza no se quiere, se prefiere siempre el statu quo, entonces eso significa que es difícil convencer.” (Exp. 6, comunicación personal, 21 marzo del 2017).

Los Servidores Públicos se encuentran instalados en una zona de confort en donde solo se limitan a cumplir con las tareas y procedimientos ya conocidos, debido a malas experiencias con propuestas de cambios en la gestión pública en décadas anteriores que terminaron perjudicándolos (Exp.3, comunicación personal, 7 de marzo, 2017). También se debe señalar que varios entrevistados concuerdan en que el cambio es una condición constante “en el Estado, [...] por la experiencia que tengo, es complicado implementar algo nuevo o sensibilizar, porque hay siempre el presupuesto de que el cambio te va a quitar tu status quo o zona de confort” (Exp. 9, comunicación personal, 24 de abril, 2017). Por tanto, la predisposición al cambio es algo a lo que se le debe dar suma importancia.

1.9. Limitaciones para la contratación de personal

En relación a esta categoría, diversos especialistas señalaron que existen perfiles dentro de las organizaciones públicas que, a diferencia de los puestos meramente administrativos, requieren de una gran especificidad técnica y para los cuales existen solo una limitada cantidad de profesionales con dichas capacidades (Exp.3, comunicación personal, 7 de marzo, 2017). En ciertos casos, el tema es tan delimitado o reciente que el mercado laboral no provee del personal adecuado. Motivo por el cual, como mencionó la Exp.3 (comunicación personal, 7 de marzo, 2017) se están tomando distintas medidas, en materia de recursos humanos, como la capacitación *inhouse* y el *hunting* entre organismos del Estado.

En otros casos, la limitación se debe a la carencia de presupuesto con la que lidian la gran mayoría de organizaciones. Estas limitaciones en cuestiones de remuneración dificultan las posibilidades de contar con ese personal. Esto es a lo que el Exp.9 (comunicación personal, 24 de abril, 2017) hace referencia al decir que “[...] el sector público está mal pagado” y que por ende, es difícil que encuentres gente con buena formación que quiera trabajar para el Estado.

Además muchos de los expertos mencionaron que en el Estado, a diferencia del sector privado, no es común que se hable de línea de carrera dentro de una organización; frente a estas dos condiciones negativas, los incentivos para que un profesional competente entre al Estado son reducidos.

1.10. Diversidad de regímenes laborales

El tema de la diversidad de regímenes laborales fue reiterativo a lo largo de las entrevistas. Dentro del sector público “[...] puedes manejar hasta siete regímenes laborales y cada régimen laboral tiene sus propias reglas, sus propios beneficios, deberes y derechos distintos (Exp.3, comunicación personal, 7 de marzo, 2017).

Dicha pluralidad origina la inevitable pregunta de cómo es posible gestionar por competencias si es que se tienen a distintas personas trabajando con el mismo puesto si cada una cuenta con un distinto régimen laboral, sea CAS, 728 o cualquier otro (Exp. 9, comunicación personal, 24 de abril, 2017). Estos funcionarios realizan las mismas funciones; no obstante, tienen diferentes remuneraciones y diferentes beneficios, por consiguiente, diferentes motivaciones frente a su puesto de trabajo.

Consecuentemente, esto puede acarrear dificultades cuando se trata de ofrecer un trato homogéneo “[...] porque tú tienes a distintos regímenes laborales con diferentes oficios y diferentes remuneraciones donde tú no les puedes implantar a todos las mismas competencias, porque, por ejemplo, no te va a responder nunca una persona que gana mil doscientos soles que de los cuales recibe neto cuatrocientos” (Exp. 3, comunicación personal, 7 de marzo, 2017). Así también, en el Estado existen colaboradores bajo el régimen 276, los cuales van más de 20 o 30 años realizando una única función, sumado a una imposibilidad de ascender, ni obtener mejoras salariales, ni ser despedidos, dicha situación elimina las motivaciones para comprometerse con su trabajo, así por ejemplo “[...] en el caso del ministerio el horario de un 276 es 4:15 en la tarde y a las 4:10 los ves haciendo cola para marcar, esperando que sea el minuto para marcar e irse” (Exp.10, comunicación personal, 27 de Junio, 2017).

1.11. Comunicación organizacional

Buena parte de los expertos mencionaron que la comunicación dentro de la organización es un poderoso medio por el cual involucrar a los trabajadores dentro de la implementación de Gestión por Competencias. Se señala, además, que esta debe ser totalmente transparente y orientada a resaltar los beneficios que conlleva, ya que de darse una comunicación equivocada o de contenido poco claro “[...] lo primero que piensan es ah no, me van a despedir, me van a botar por eso me van a medir” (Exp2, comunicación personal, 28 de febrero, 2017). Razón por

la cual, la comunicación debe darse de forma continua, es decir, antes durante y después de la implementación, ya que esto permite la continuidad necesaria para que la información que se plantea hacer llegar a toda la organización no se distorsione.

Los expertos consultados no enfatizaron en un medio único y óptimo de comunicación, pero la mayoría estuvo de acuerdo en mencionar que un buen camino es la comunicación en cascada. Esta estrategia de comunicación busca que la información se origine en la alta gerencia y que esta llegue hasta el trabajador de primera línea, tal como afirma el Exp.2 (comunicación personal, 28 de enero, 2017) “En cascada, como te dije, a mi me parece que es la más adecuada. Para empezar de arriba hacia abajo, y cada grupo al que te dirijas vaya entendiendo la importancia de este tema, y que es lo que esperas de ese grupo”. Al mismo tiempo, algunos de ellos comentaron acerca de otras estrategias de comunicación dependiendo de la escala a la que se dirigen, por ejemplo, usando focus group para jefes, entrevistas uno a uno con los gerentes o campañas masivas cuando se trate de organizaciones más grandes.

1.12. Burocracia

La totalidad de los entrevistados mencionaron, como característica intrínseca del Estado, la burocracia: “Las entidades públicas tienen una forma muy burocrática de trabajar y vinculada al papel, trabajo muy manual y operativo, y los perfiles que puedes encontrar son así” (Exp. 8, comunicación personal, 24 de abril, 2017).

La burocracia puede verse, hasta cierto punto, como un factor que impide o dificulta la adopción de mejores estrategias de gestión: “Entonces el Estado es extremadamente formal, y eso muchas veces limita o impide el tema de innovación” (Exp.1, comunicación personal, 29 de setiembre, 2017).

No obstante, mencionaron también que dicha condición es subsanable, “[...] hay muchas cosas que pueden ser mejorables, pero si tu vienes con una experiencia y con una nueva visión se pueden hacer muchas cosas, [...] cuando hay la voluntad y todo, miles de cosas se pueden hacer” (Exp. 2, comunicación personal, 28 de febrero, 2017).

1.13. Valor público

Resulta importante para los entrevistados entender que a pesar de que “[...] la finalidad de una entidad pública y una privada son distintas” (Exp.6, comunicación personal, 21 de marzo, 2017), la creencia de que en el Estado no hay *generación de valor* se ha prestado a una malinterpretación de sus objetivos, considerando el comportamiento o la toma de decisiones dentro de las organizaciones públicas completamente opuestas a las del sector privado.

Se debe entender que si bien en el Estado y en el sector privado los móviles de actuación son distintos, dado que el fin del Estado no es la rentabilidad, ambos son proveedores de servicios y en ese sentido ambos deberían contar con un sistema de medición de valor generado (Exp.3, comunicación personal, 7 de marzo, 2017). Resulta difícil implementar nuevos modelos o estrategias en cualquier área dentro de las organizaciones del Estado, cuando no se tiene un control o medición sobre los mismos y, al no darse, se perciben como gastos innecesarios.

1.14. Características del proceso de implementación de Gestión por Competencias en el Sistema de Administración de Recursos Humanos

Para empezar, según los entrevistados, el proceso de implementación de Gestión por Competencias, debe ser planeado a largo plazo (Exp.6, comunicación personal, 21 de Marzo, 2017), por tanto pueden abarcar distintos periodos y deben contemplar los inconvenientes que esta situación pueda conllevar.

Los entrevistados mencionaron, en reiteradas oportunidades, los subprocesos de recursos humanos involucrados en la Gestión por Competencias. Detallaron, que se puede desarrollar una gestión de recursos humanos basada en competencias sin la necesidad de que todos los subprocesos impliquen el uso de competencias: “No tiene que estar en todos, hay algunos (subprocesos) que son más importantes y otros más tangibles, porque siempre tienes que ver la variable impacto y la variable complejidad de implementar” (Exp. 8, comunicación personal, 24 de abril, 2017).

Adicionalmente, afirmaban que la implementación “[...] es secuencial, que debe haber etapas” (Exp.4, comunicación personal, 14 de marzo, 2017). Los expertos indicaron que se debe implementar la Gestión por Competencias siguiendo una planificación lógica de cómo se encadenan los procesos en secuencia, “[...] tiene que ser pensando en la construcción de tus demás procesos que van a ser evaluados por competencias, [...], el que sea progresivo no necesariamente te asegura que sea integral” (Exp.5, comunicación personal, 17 de marzo, 2017). Además, como menciona el Exp.10 (comunicación personal, 27 de Junio, 2017) “...en realidad siempre se tiene que ver la Gestión por Competencias como parte de algo, es como cuando quieres trabajar un proyecto”.

1.15. Innovación en el Estado

En diferentes momentos los expertos mencionaron la trascendencia actual de aplicar conceptos innovadores, y es que “[...] uno de los temas más sensibles en los recursos humanos es el abrirse a la actualización, o sea, actualmente, hay más herramientas y metodologías que en

el sector privado se ve y en el sector público no, de hecho el campo de los recursos humanos en el sector público es nuevo” (Exp.8, comunicación personal, 24 de abril, 2017).

En referente a esta categoría, los especialistas hicieron mención de que en la mayoría de organizaciones públicas, rara vez tiene la iniciativa de innovar, ya que esto les genera temor a equivocarse y por consiguiente ser castigado, lo cual va de la mano con la presión que ejerce la Contraloría al momento de fiscalizar. Esto resulta algo generalizado en el Estado, ya que “[...] culturalmente le ponemos mucha carga negativa a los cambios que se hacen en el sector público por temor [...]” (Exp.4, comunicación personal, 14 de marzo del 2017).

Al tratarse de organizaciones públicas, varios entrevistados nos dejaron entender que resulta imprescindible considerar los aspectos políticos, ya que estos afectan cualquier tipo de reforma: “En el sector público siempre tienes que tener en cuenta el entorno político, es más, una de las competencias que se discuten en torno a eso, para los directivos públicos, es el entorno político” (Exp. 6, comunicación personal, 21 de marzo de 2017).

1.16. Replicabilidad del modelo

Varios expertos señalaron que es posible replicar el modelo en las diversas organizaciones del Estado. Como bien indicaron, es factible implementar el modelo, considerando que la Gestión por Competencias es adaptable a las características propias de cada organización (Exp.9, comunicación personal, 24 de abril, 2017).

En otros casos, los expertos mencionaron que para poder aplicar la Gestión por Competencias se debían cumplir con ciertos requisitos previos (Exp.5, comunicación personal, 17 de marzo, 2017). Además, se señaló que, en todo caso, la implementación debe tener una planificación previa de cómo se llevará adelante el proceso y no debe ser forzada, pues esto puede tener repercusiones negativas (Exp.2, comunicación personal, 28 de febrero, 2017).

1.17. Meritocracia

Fue bastante común durante las entrevistas que los expertos comentaran temas relacionados a la meritocracia. Se hizo mención de ella tanto como un ideal para los procesos de recursos humanos como una falencia actual que caracterizaba al Estado. El tema de selección, por ejemplo, es un tema complicado, puesto que va de la mano con convencer acerca del uso de la meritocracia (Exp.6, comunicación personal, 21 de marzo del 2017).

Se menciona, además, que la instauración de la meritocracia requiere de especial apoyo por parte de los directivos: “Solamente, si existe una buena voluntad de los directivos públicos, es que se hacen concursos meritocráticos” (Exp.3, comunicación personal, 7 de marzo, 2017).

Los expertos señalaron que por lo general, el tema de la meritocracia es bien recibida por quienes tienen el poder de decisión; sin embargo, al llevarlo a la práctica, la tarea se dificulta de sobremanera, puesto que significa un cambio cultural bastante fuerte. El Estado, aún en muchas instancias, mantiene una “[...] cultura de creer que las personas que están más cercanas a mí son las mejores, como si el depositar la confianza en determinadas personas fuera a tener resultados para el Estado” (Exp.6, comunicación personal, 21 de marzo del 2017).

1.18. Empoderamiento de las oficinas de recursos humanos

Mucho se ha hablado acerca del empoderamiento de las ORH al interior del Estado, considerando que es algo de lo cual adolecen buena parte de las ORH en la actualidad, pese a ser un requisito rotundamente necesario para lograr una buena implementación de Gestión por Competencias.

Sobre el empoderamiento, los expertos señalan que “[...] en el Estado hay distintos niveles donde se empodera a una oficina, hay entidades públicas donde la oficina de recursos humanos no es una oficina general, sino que es una gerencia debajo de la de administración, entonces no se le considera al gerente de recursos humanos una persona de la alta dirección, sino solo un jefe de recursos humanos o incluso más abajo” (Exp.8, comunicación personal, 24 de abril, 2017).

Los expertos mencionaban como arista importante de este tema, la revalorización del área de recursos humanos al interior de la organización, la cual se demostraba asignándole una relevancia a nivel estratégico, junto con las otras gerencias funcionales, “[...] recursos humanos ya está al nivel de una gerencia de línea, junto con el de comercial y el de producción” (Exp. 4, comunicación personal, 14 de marzo del 2017). De este modo, las ORH deberían acompañar a la alta gerencia en las decisiones importantes a seguir; de igual forma, deberían contar con la autoridad suficiente y reconocimiento del resto de la organización para llevar adelante diversas medidas.

Por otro lado, se reconoce que aún hay largo trecho que recorrer en este aspecto. Aún persiste la visión del “[...] equipo de recursos humanos como un área que solamente paga planilla y ve los contratos” (Exp.2, comunicación personal, 28 de febrero, 2017), al grado tal de ser, muchas veces, considerado sólo como una mesa de partes en la cual hacer pedidos sobre el personal que se quiere contratar (Exp.3, comunicación personal, 7 de marzo, 2017)

1.19. Influencia del tipo de estructura organizacional

En diversos momentos los expertos señalaron que cierto tipo de estructuras organizacionales pueden llegar a facilitar la aplicación de Gestión por Competencias en los

procesos de recursos humanos. Señalando así que “[...] cuando más estructurado y más orientado al proceso seas, va a ser más fácil implementar el modelo” (Exp.4, comunicación personal, 14 de marzo del 2017). También facilita una estructura con características de niveles más horizontales debido a que es más complejo en entidades con varios niveles jerárquicos ya que depende del liderazgo del directivo para poder transmitir los mensajes (Exp.5, comunicación personal, 17 de marzo, 2017).

También refirieron a que una característica vigente en las entidades del Estado es la estructura jerárquica con desmesurados niveles. Es sumamente difícil encontrar entidades de manejo casi horizontal dado la propia naturaleza del Estado; sin embargo, esto no tendría por qué comprometer el proceso de implementación (Exp.2, comunicación personal, 28 de febrero, 2017).

1.20. Expertise para implementar el modelo

Los expertos entrevistados reconocen la necesidad de contar con “[...] entidades públicas donde haya personas de alto nivel y fuertes en la capa de gestión [...]” (Exp.9, comunicación personal, 24 de abril, 2017), ya que eso define el éxito o fracaso de cualquier innovación, estrategia o idea que se desee implementar.

Entonces si se desea implementar la Gestión por Competencias, no solo es necesario que se cuente con el conocimiento teórico, sino “[...] que tengas personas que la sepan aplicar” (Exp.5, comunicación personal, 17 de marzo, 2017). El conjunto de conocimiento teórico y práctico será denominado *expertise* durante la investigación.

Los expertos entrevistados mencionan, por un lado, que la implementación del modelo estará sujeta a contar con una buena base, caso contrario el modelo podría ser rezagado y visto como una simple tendencia sin mayores repercusiones (Exp.5, comunicación personal, 17 de marzo, 2017).

La falta de *expertise* para la implementación de Gestión por Competencias, “[...] es una de las cosas, en mi opinión, de las más peligrosas de utilizar cuando no la conoces, o sea es como darle una metralleta a un mono. No la puedes aplicar si es que no tienes el equipo que conozca la herramienta, que no esté sensibilizado en la institución y que tenga gente competente en la empresa”. (Exp.5, comunicación personal, 17 de marzo, 2017). La aplicación del modelo en los subsistemas de recursos humanos aumenta su riesgo, ya que tiene una repercusión directa en los colaboradores, en su desarrollo y, en algunos casos, hasta en sus remuneraciones.

Si una organización toma la decisión de implementar la Gestión por Competencias en su SARH “[...] importa mucho capacitar y desarrollar bien a los evaluadores o a los líderes de

manera que ellos sepan cual es la finalidad de un modelo de Gestión por Competencias y cómo ellos deberían evaluar eso, porque en un modelo de Gestión por Competencias la subjetividad es lo que menos debe existir” (Exp2, comunicación personal, 28 de febrero, 2017).

Una vez mencionada la importancia de esta categoría, los expertos reconocieron que si bien “[...] hay organizaciones que tienen buenos gestores en las ORH, en el sentido de que conocen buenas prácticas” (Exp.11, comunicación personal, 30 de junio, 2017), la mayoría de ORH del sector público se dedican únicamente a funciones administrativas. Por tanto, “[...] las personas que guíen esto deben ser personas que conozcan, es muy difícil hallarlas en el Estado, normalmente pueden traer un consultor para que implemente” (Exp.9, comunicación personal, 24 de abril, 2017).

Por lo que, según lo mencionado por los expertos, si bien es de suma importancia contar con el expertise necesario para implementar con éxito un modelo de Gestión por Competencias, de no contar con ello se podría recurrir a un consultor externo, experto en el tema, que sirva de apoyo en la implementación.

1.21. Rol de Servir

Uno de los temas recurrentes en todas las entrevistas realizadas fue la influencia o impacto que genera, o podría generar, SERVIR en las organizaciones públicas.

Según el Exp.1 (comunicación personal, 29 de setiembre, 2017), SERVIR desea implementar un sistema meritocrático, homogenizando los puestos de trabajo, es decir, que todo servidor público pueda tener oportunidades de línea de carrera en cualquier entidad pública.

El objetivo final de SERVIR es generar un “[...] cambio de cultura, cultura vinculada al ciudadano” (Exp.6, comunicación personal, 21 de marzo, 2017). Para cumplir este objetivo “SERVIR, que es el ente rector del Servicio Civil, ya ha establecido tres competencias transversales para cualquier servidor público [...] son vocación del servicio, orientación de resultados y trabajo en equipo” (Exp.2, comunicación personal, 28 de febrero, 2017).

Las competencias transversales marcan el inicio de un cambio en la gestión de los recursos humanos en las organizaciones públicas y SERVIR será el encargado de establecer las directrices y la normativa (Exp.1, comunicación personal, 29 de setiembre, 2017). Sin embargo, surge una preocupación por parte de las organizaciones que previo a la creación de SERVIR, decidieron innovar e implementaron la Gestión por Competencias en sus sistemas de administración de recursos humanos, ya que se pueden ver limitados ante la normativa de SERVIR. Se señala que SERVIR debe ser considerado un apoyo a las ORH, resaltando la importancia del área como dando mayor importancia al tema de las competencias (Exp.11,

comunicación personal, 30 de junio, 2017); y no como una limitante a lo que ya han implementado.

1.22. Limitaciones presupuestales

Referente a las limitaciones que existen en el Estado en temas de presupuesto, muchos de los entrevistados hicieron hincapié en que una de las grandes falencias en el sector público, actualmente, es la escasez de recursos económicos y las limitaciones que esto conlleva. En palabras del Exp.2 (comunicación personal, 28 de febrero 2017) “[...] lo que te puede quizás por ahí detener un poco, es el factor presupuesto”.

Por su parte, la presente categoría puede afectar a todos los procesos de recursos humanos; no obstante, suelen ser los de selección y capacitación los más críticos. Por ejemplo, el Exp.2 (Comunicación personal, 28 de Febrero, 2017) señala que en el caso del proceso de selección basada en competencias se puede incurrir en pruebas que implican un alto costo. Así también, puede generarse otro tipo de limitaciones en donde es necesario cubrir puestos con personal especializado, el cual es difícil encontrar en el mercado y por lo tanto se debe capacitar. La mayor complicación reside en que una vez capacitado, no es posible retener el talento, ya que no se cuenta con los medios suficientes para brindar una remuneración acorde al mercado (Exp.4, comunicación personal, 14 de marzo, 2017; Exp.2, comunicación personal, 28 de Febrero, 2017).

1.23. Claridad de la estrategia organizacional

La necesidad de una organización por contar con una estrategia clara, fue un tema recurrente en algunos de los expertos, quienes mencionaron, desde su percepción, la poca profundidad en muchos de los planes estratégicos de las entidades públicas del país y que inclusive notaban que no existían un conjunto de programas que pudiesen decir hacia dónde camina la entidad (Exp.8, comunicación personal, 24 de abril, 2017).

A mí me parece que entre la misión y visión y las competencias hay un trecho que recorrer, yo creo que al final las entidades aquí tienen que redefinir su estrategia entendiendo cómo es una misión y visión clara y que no cambie cada año con cada ciclo político. (Exp.8, comunicación personal, 24 de abril, 2017)

Ahora, al momento de alinear la estrategia de la organización con las competencias, la Exp.4 (comunicación personal, 14 de marzo, 2017) refirió que lo primero y más importante que se debe hacer al momento de implementar la Gestión por Competencias es definir los objetivos, porque es en base a ellos que se podrá definir cuales competencias y en qué nivel son necesarias para cumplir lo propuesto.

Finalmente, también se hizo mención que “[...] la visión y la misión lo ve la alta dirección, pero hay que empezar a ver si realmente están bien definidas o no; ver cómo se han definido, si es un trabajo científico guiado y ordenado” (Exp.9, comunicación personal, 24 de abril, 2017). Aquello último es necesario, puesto que puede darse el caso de que la estrategia de la organización deba ser redimensionada.

1.24. Característica del Estado

Dentro de esta categoría se ubicaron muchas de las opiniones de los expertos que no necesariamente hablaban de un tema en específico; sin embargo, aquellas afirmaciones eran características propias del sistema político y del Estado mismo.

Por ejemplo, casi la totalidad de los expertos mencionaron que perciben muchas limitaciones en sus funciones y procesos por parte del Estado, volviéndose así un Estado burocrático, como se mencionó líneas arriba.

Entonces el Estado es extremadamente formal, y eso muchas veces limita o impide el tema de innovación; lo otro es que todavía estamos en un esquema donde se castiga el error y castigar el error es bloquear la innovación, no hay forma de innovar si no te equivocas, si no pruebas algo primero (Exp.1, comunicación personal, 29 de Setiembre, 2017).

De lo anteriormente expuesto se puede entender otras dos características importantes del sector público. La primera, un Estado poco abierto a la innovación, y esto como consecuencia de un Estado reactivo o poco flexible al cambio “[...] porque hay siempre el presupuesto de que el cambio te va a quitar tu *status quo* o zona de confort” (Exp.9, comunicación personal, 24 de Abril, 2017). Y segundo, aquella variable presente en todos o la gran mayoría de funcionarios públicos, el miedo o temor al error. Aquello último se explica en que los funcionarios no tienen un entorno que les permita tomar decisiones y poder equivocarse, pudiendo aprender de esas decisiones, sino tiene más bien un entorno que penaliza las equivocaciones (Exp.8, comunicación personal, 24 de Abril, 2017).

1.25. Ponderación de las variables

Durante las entrevistas, los expertos hacían referencia sobre la relevancia que pueden llegar a tomar ciertos aspectos por sobre otros, al momento de implementar la Gestión por Competencias, dado su contexto.

Términos tales como *vital*, *clave*, *crucial* y *crítico* añadieron una ponderación a los conceptos señalados por los expertos, dejando en evidencia su predisposición a considerarlos determinantes para el proceso de implementación. Por otro lado, los expertos también

mencionaron aspectos, que si bien dificultaban el proceso de implementación de una u otra forma, no lo condicionaban al grado tal de volverlo determinante. La reiteración de dichos términos suscitó su codificación y posterior categorización.

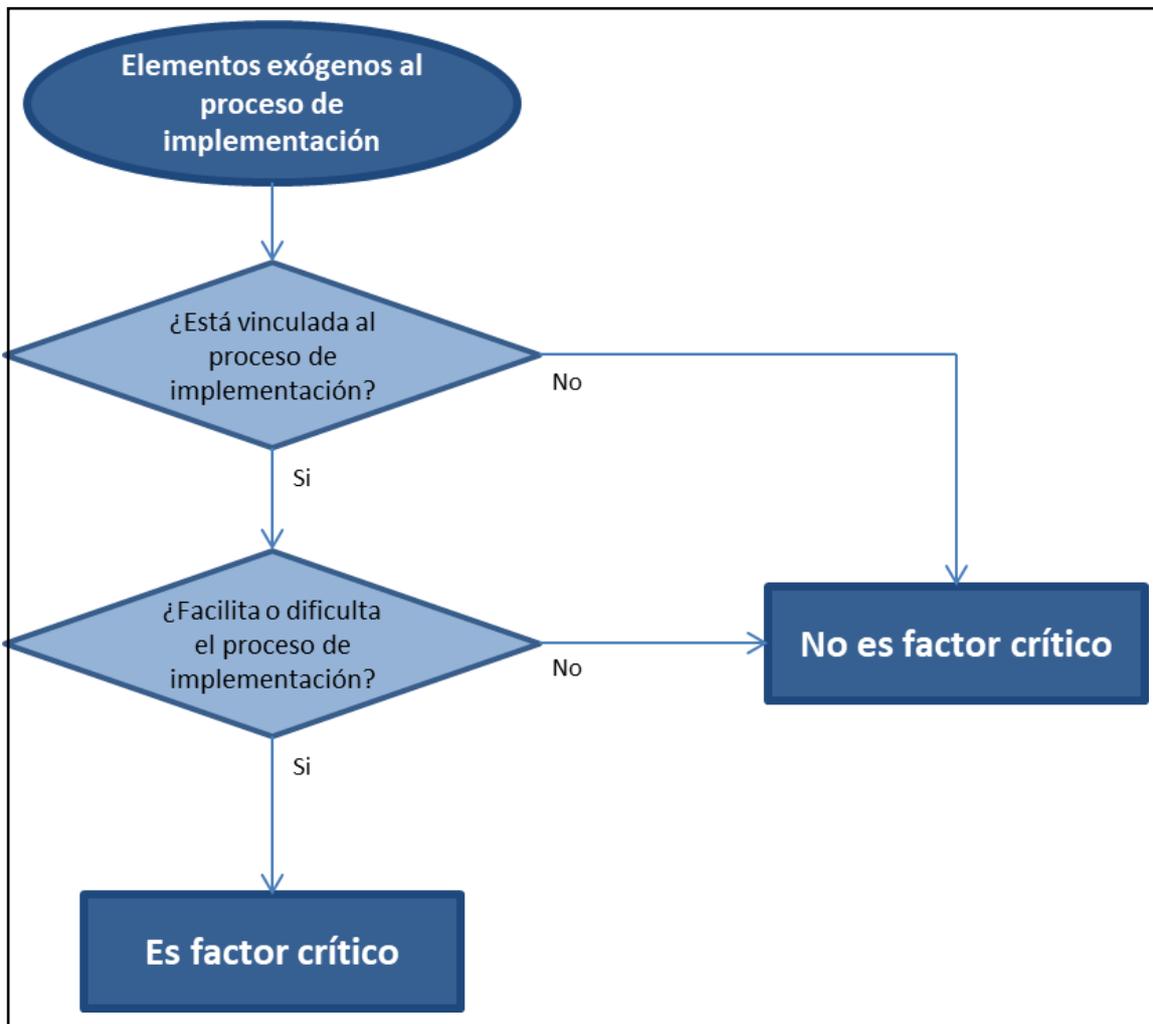
2. Definición de factor crítico:

En primera instancia, los expertos dieron cuenta, en distintos momentos, de aspectos vinculados de la implementación que definían, bajo sus propias palabras, como *vitales* o *claves* debido a su aporte en beneficio de la implementación.

Así mismo, mencionaron otros aspectos que en distinta medida tornaban más difícil o complejizaban el proceso de implementación, mas no impedían de forma ineludible la aplicación de las competencias dentro de la gestión de personas.

Se presta a la interpretación, que existen aspectos y circunstancias que deben tenerse en consideración dentro de los elementos externos pero relacionados al proceso de implementación, independientemente de si determinan la viabilidad. Es en tal sentido que se propone que un *factor crítico* es aquel elemento exógeno y vinculado que facilita o dificulta en buena medida el proceso de implementación de la Gestión por Competencias. En la figura 7 se presenta un diagrama que facilita la aclaración.

Figura 10: Diagrama de la definición de los factores críticos



Fuente:Elaboración propia

3. Naturaleza de los factores críticos

A raíz de la definición propuesta de lo que se puede entender como factor crítico, se volvieron a analizar las categorías producidas por la codificación. Se percibió que los factores críticos tienen distintos orígenes, tomando como punto de referencia a la organización en la que surgen, véase figura 11. Fue, de facto, a mención de uno de los entrevistados (Exp.4, comunicación personal, 14 de marzo, 2017), quien destacó que los ejes temáticos empleados en la guía de entrevistas hacían alusión a implicancias tanto internas como externas a la organización, que este tema entró a revisarse con mayor profundidad.

Bajo esta perspectiva, los factores críticos durante la implementación del modelo se pueden clasificar en tres tipos según su origen en función a la organización:

- **Factores Críticos Externos:** son aquellos que se originan fuera de la organización y que responden a determinadas circunstancias del macro entorno.
- **Factores Críticos Internos:** son aquellos que se relacionan más a la propia naturaleza de la organización, así como sus características predeterminadas, y que se originan dentro de ella.
- **Factores Críticos dentro del sistema de recursos humanos:** aquellos propios de los subsistemas y procesos de recursos humanos en la organización.

Figura 11: Naturaleza de factores críticos



Fuente: Elaboración Propia

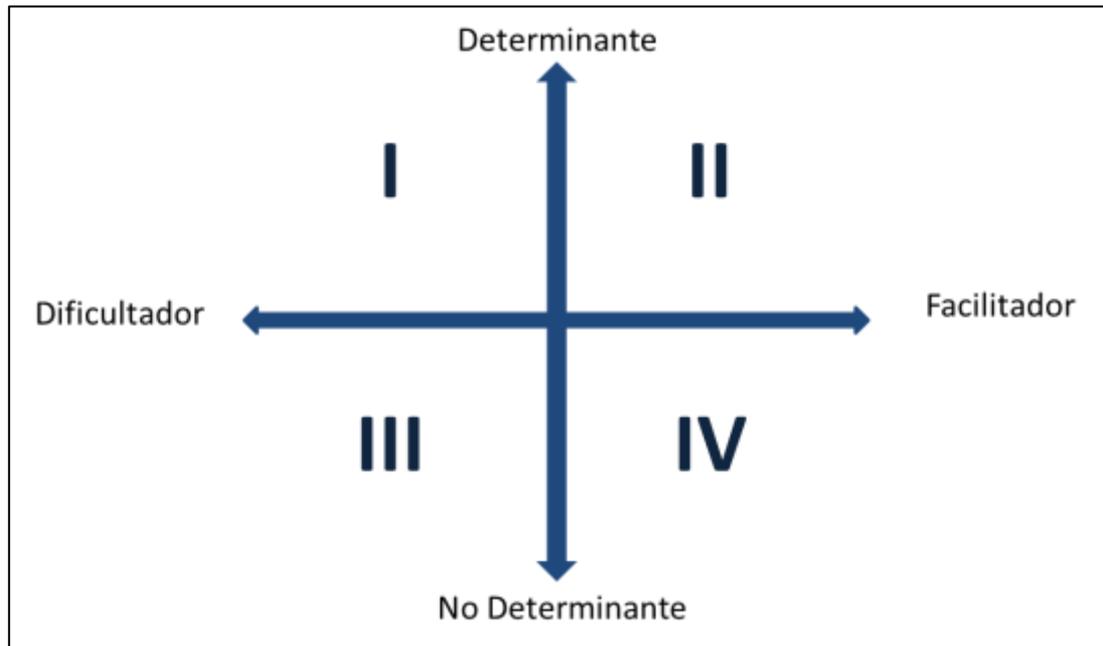
4. Comportamiento de los factores críticos

A partir de las codificaciones utilizadas, y en sintonía con la definición antes presentada, se infiere también que un *factor crítico* puede tener una categoría ambivalente que se distingue en si el factor es *determinante*, es decir, si su presencia o contingencia condiciona el proceso de implementación; o *no determinante*, en el cual puede facilitar o dificultar el proceso de implementación, considerablemente, sin llegar a condicionarlo.

Consecuentemente, se propone que los *factores críticos* pueden tener uno de cuatro comportamientos parametrados en ejes de *relevancia*, en referencia a si determina o no el proceso de implementación, e *implicancia*, dado a que dificulte o facilite el proceso. Para mayor claridad véase la figura 12.

Dichos comportamientos no son predeterminados a cada *factor crítico*, sino que surgen en un contexto específico.

Figura 12: Matriz de comportamiento contextual de los factores críticos



Fuente: Elaboración propia

4.1.1. Comportamiento I: determinante-dificultador

En el primer cuadrante se ubican los factores críticos identificados que requieren tener una contingencia o plan para mitigar el riesgo en torno al mismo, puesto que su presencia dificulta el proceso al nivel de imposibilitarlo.

4.1.2. Comportamiento II: determinante-facilitador

En el segundo cuadrante se encuentran los factores críticos identificados cuyo rol en beneficio de la implementación se vuelve indispensable para poder alcanzarlo.

4.1.3. Comportamiento III: no determinante-dificultador

El tercer cuadrante contempla a los diversos factores que en buena parte ponen trabas o dificultan el proceso de implementación de la Gestión por Competencias, pero que no impiden por sí mismos la implementación.

4.1.4. Comportamiento IV: no determinante-facilitador

En el cuarto cuadrante contemplan a los factores críticos cuya presencia, si bien no es condición imprescindible para poder sacar adelante el proceso de implementación, beneficia o ayuda a implementarlo.

5. Descripción de los factores críticos encontrados durante la investigación

5.1. Factores dentro del sistema de recursos humanos:

5.1.1. *Empoderamiento de las oficinas de recursos humanos:*

Los expertos consultados refirieron en numerosas oportunidades, que no tendría sentido elaborar junto a los mejores especialistas de Gestión por Competencias, un modelo integral y bien estructurado si es que las ORH, donde se van a poner en práctica tal modelo, no cuentan con el empoderamiento necesario para llevarlo a cabo.

En una rápida revisión bibliográfica, observamos que la literatura apoya los hallazgos obtenidos, ya que autores como Alcázar et al. (2010) denuncian la precariedad del manejo de los recursos humanos en diversas oficinas del Estado, en muchas de las cuales no había un área especializada en este punto de la gestión, sino que era parte de una oficina general de administración. En otros casos sí se contaban con una oficina encargada únicamente del manejo del personal, pero estas carecían de autonomía suficiente para la toma de decisiones importantes y de un presupuesto propio.

En ese sentido, se comprende por *empoderamiento de las oficinas de recursos humanos* de las organizaciones públicas a aquellas que cumplan con tres características: contar con el personal capacitado y calificado para desarrollar todos los procesos propios de recursos humanos, así como para aplicar las nuevas herramientas que aporta la Gestión por Competencias; en segundo lugar, que tengan las facultades necesarias para la toma de decisiones por medio de mecanismos institucionales y que estos sean aceptados por la organización; finalmente, que las oficinas dispongan de los recursos necesarios para llevar a cabo todas sus funciones y actividades.

En relación a lo anteriormente expuesto sobre el comportamiento contextual de cada factor crítico, el empoderamiento de las ORH se podría ubicar dentro del cuadrante *número II*, puesto que una ORH empoderada, que cuente con al menos una de las condiciones mencionadas, y que además cumpla un rol de facilitador en todos los procesos, juega un papel determinante al momento de querer implementar el modelo de Gestión por Competencias.

5.1.2. *Expertise para implementar la Gestión por Competencias*

Este factor fue mencionado por los expertos entrevistados, quienes afirman que el modelo mal implementado puede prestarse a evaluaciones subjetivas, capacitaciones innecesarias, entre otros desperfectos. Si bien todos reconocen los beneficios que puede brindar la implementación de Gestión por Competencias, muchos de ellos resaltan la importancia de

contar con un especialista en el tema que posea no solo los conocimientos sobre el tema, sino también la experiencia en la aplicación del modelo.

Este factor es corroborado por Martha Alles (2007), quien lo menciona como un aspecto a considerar para tener éxito en la implementación de un nuevo modelo de gestión en el área de recursos humanos. Cabe la posibilidad que exista personal con el expertise necesario dentro de la organización, pero de no ser el caso, deberá requerirse el apoyo de un especialista, ya que su experiencia viendo el modelo en distintas organizaciones resulta un recurso valioso para conseguir el éxito de la implementación (Orr, Sneltsjes & Dai, 2010).

Finalmente, se podría ubicar este factor crítico dentro del cuadrante *número II*. Esto debido a que una organización deberá conocer a priori la Gestión por Competencia antes de aplicarla, razón un tanto obvia pero que, en un sentido lógico, resulta determinante. Del mismo modo, si una organización cuenta con conocimientos teóricos y prácticos más desarrollados, el proceso de implementación se da con mayor facilidad; ahora bien, como se ha mencionado, en caso de que ningún colaborador cuente con el expertise necesario, se podrá contratar los servicios de una empresa consultora para realizar el diseño del mismo y, que a su vez, pueda acompañar en la aplicación en cada subproceso.

5.2. Factores internos (propios de la organización):

5.2.1. *Compromiso de la alta gerencia:*

Otro factor crítico mencionado por los expertos entrevistados es el rol que debería desempeñar la alta gerencia durante la implementación de Gestión por Competencias, ya que no resulta factible que la organización entera acepte o siga algo que no cuente con el respaldo pleno de las máximas autoridades de la organización. El compromiso de la alta gerencia no solo hace referencia al respaldo institucional y el visto bueno de la alta gerencia, que valga mencionar son indispensables, sino también a que la plana mayor de la organización esté plenamente convencida de la reforma que se quiere implementar, además de ser participe y ejemplo de ella de forma sostenida en el tiempo. En el caso de la Gestión por Competencia sería, por ejemplo, que comunique proactivamente el modelo y sus beneficios, y que demuestre en su día a día las competencias transversales que busca la organización.

En línea con lo antes mencionado, Bresser (1996) afirma que el apoyo de las altas esferas ha sido fundamental en los procesos de reforma estatal en diversos países y como su ausencia tuvo implicancias negativas en otros casos.

Por último, el *compromiso de la alta gerencia* se puede situar en el cuadrante número II, ya que, por un lado, contar con el respaldo de la alta dirección de la organización y su

participación constante, permite gestionar con mayor facilidad los procesos de recursos humanos basados en competencias. Mientras que por otro, el compromiso de la alta gerencia es determinante, puesto que incluye, en su grado mínimo, la aceptación de la alta gerencia, requisito indispensable para llevarlo a cabo.

5.2.2. Claridad de la estrategia organizacional:

Cabe mencionar que, a raíz del eje temático estrategia organizacional, los entrevistados coincidieron al señalar la importancia de que haya una alineación entre estrategia, plan de recursos humanos y Gestión por Competencias; no obstante, también señalaron dicha alineación como uno de los fines mismos de utilizar competencias dentro de los procesos de recursos humanos. Se indicó también que resulta importante revisar la estrategia organizacional antes de implementar la Gestión por Competencias, mas esto no es un aspecto exógeno al proceso de implementación, sino el primero de los pasos señalados por los diversos autores del tema. En todo caso, el factor crítico relacionado es la claridad con la que está expresada la estrategia.

Para gestionar una organización se debe trabajar constantemente en la adaptabilidad con su entorno. La complejidad se genera por la dificultad para alinear la finalidad específica de la organización con todas las decisiones posteriores, de manera tal, que giren en función a esta. Por ello, los expertos nos indican que la estrategia organizacional, misión, visión, objetivos y valores, deben ser claras, simples, operativas y dinámicas. De esta manera puedan ser entendidas e interiorizadas por todos los colaboradores de la organización.

Como menciona Peter Drucker (1992), la misión debe centrarse en lo que la entidad realmente intenta hacer y luego debe ser ejecutada de forma tal que todos sus miembros puedan identificar cuál es su contribución a ese objetivo.

Finalmente, la claridad de la estrategia organizacional se puede posicionar en el cuadrante número II, dado que resulta crucial y determinante contar con una estrategia clara en donde la misión, visión y objetivos sean interiorizadas por todos los colaboradores. Aquello, a su vez, actúa como facilitador para la implementación, dado que la aplicación de Gestión por Competencias toma como punto de referencia la estrategia organizacional, pudiendo así alinear todos los procesos basados en competencias con el cumplimiento de la estrategia.

5.2.3. Comunicación organizacional integrada

Como se mencionó anteriormente, una de las categorías provenientes de las entrevistas fue la comunicación con los participantes sobre la implementación. Los expertos mencionaron que la comunicación al interior de la organización es clave, puesto que no saber comunicar el modelo o no llegar de manera adecuada a los colaboradores podría conllevar a contrariarse con

los objetivos planteados. Viendo más a detalle el tipo de comunicación, los expertos se referían tanto a la comunicación horizontal, comunicación entre pares y colaboradores de mismo rango, como a la comunicación vertical, comunicación proveniente de superiores hacia el personal a cargo. Es en esta última en donde la gran mayoría de entrevistados la mencionaron como *comunicación en cascada*.

Si bien los expertos mencionan la existencia de diversos tipos estructuras organizacionales, que pueden ser muy verticales u horizontales, lo importantes es que exista un ambiente al interior de la organización en el cual la comunicación se dé de manera constante y por medio de un estilo o estrategia que la facilite. También resulta importante, al querer realizar algún tipo de cambio, que la comunicación haga énfasis en los beneficios que este ofrece y esto conseguirá mejores resultados en la medida en que la comunicación sea de ambas partes. En tales circunstancias, la comunicación se convierte en una poderosa herramienta con la cual involucrar y comprometer al personal con el uso de competencias y su gestión.

Esto concuerda con lo expuesto por Alles (2007) quien menciona que la comunicación debe partir del comienzo de la implementación, esperando que el mensaje llegue a todos los colaboradores, de forma de tal que se evite el temor a lo desconocido; además, la autora plantea que la comunicacional debe ser bilateral.

Finalmente, la comunicación organizacional integrada se ubica en el cuadrante número IV, debido a que cumplirá un rol como facilitador en la medida que, por medio de estrategias de comunicación, ayuden a que el modelo y sus beneficios sean percibidos e interiorizados por todos los colaboradores de la organización; sin embargo, también puede darse el caso que existan organizaciones cuya estrategia de comunicación sean rígidas o desactualizadas, pero de todas manera el modelo podrá llevarse a cabo, volviéndolo así de carácter no determinante.

5.2.4. Flexibilidad al cambio:

Otro factor crítico que fue bastante mencionado en las entrevistas a expertos fue la capacidad de flexibilidad o adaptación al cambio con la que debe contar tanto la organización como los colaboradores. Casi la totalidad de ellos mencionaron, pero no de manera positiva, que una de las características resaltantes del Estado peruano es la resistencia al cambio.

La flexibilidad es ser capaz de adaptarse a los cambios que sufre la organización e implementar nuevas maneras de hacer las cosas (Chiavenato, 2009) y se evidencia tanto a nivel de organización como de personal. La poca flexibilidad se deja en evidencia sobre todo en ambientes burocráticos en los cuales resaltan barreras tales como la hostilidad o escepticismo de

los involucrados, dificultades para la coordinación, entre otros problemas logísticos (Borins, 2006)

Este no es un tema que se deba dejar pasar por alto, dado que, como se mencionó, es una característica de la cual carecen muchas de las organizaciones públicas en el Perú y que termina siendo un factor que dificulta la implementación de Gestión por Competencias, y en general ante cualquier cambio que se desee realizar. Razón por la cual, el hecho de adoptar técnicas o modelos de gestión empresarial, resultaría beneficioso siempre y cuando se adapte a la realidad de las organizaciones públicas.

La flexibilidad al cambio presenta dos características observables: *reacción* y *acción*. La *reacción* refiere a la disposición que se tenga frente al cambio, el cual puede ser positivo o adverso; y la *acción*, que alude a la velocidad de respuesta con la que las personas responden al cambio.

Finalmente, este factor se ubica dentro del IV cuadrante, debido a que una organización flexible favorece el proceso de implementación. Pero, en caso sea un ambiente con resistencia al cambio, si bien vuelve más complejo el proceso, no lo impide.

5.2.5. Control de timing político:

Varios de los entrevistados comentaron su preocupación acerca de la duración de las reformas, puesto que son implementaciones de largo plazo. Lo complicado de esta situación es que, como se mencionó en un factor crítico anterior, el apoyo de las cabezas institucionales es sumamente importante; no obstante, su permanencia en el cargo tiene una duración mucho menor a las reformas que deben apoyar. En la teoría previamente presentada, este fenómeno, conocido como *cortoplacismo político*, mella las políticas de largo plazo (González-Ricoy, 2016), y siendo estas tan dependientes, en ciertos casos, del apoyo político para desarrollarse, tienden a decaer tan pronto como decae el gobierno en el que se gestaron.

Vinculado también al aspecto político y al cortoplacismo, está la *priorización de los intereses personales* de quienes están al mando. Los expertos indicaron que, dependiendo de las condiciones contractuales y perfil técnico, los directivos tendrán distintos incentivos e intereses respecto a sus decisiones. La teoría también reincide dentro de este tema, ya que menciona que los políticos, y subsecuentemente, los directivos de confianza puestos por estos, procuran invertir su *capital político*, en decisiones que rindan frutos y reconocimiento en un plazo inmediato (González-Ricoy, 2016; Weimer & Vining, 2005). Es inevitable, entonces, reconocer el peso de los aspectos políticos dentro de la aprobación y continuación de este tipo de enfoques de gestión, sean la obstrucción de recursos u oposición política directa (Borins, 2006); o en la

cautela del servidor público en llevar a cabo cambios que signifiquen una reprobación o castigo de salir mal (Koch & Huknes, 2006).

El control del Timing Político se evidencia a través de la continuidad y vigencia en facto de las reformas entre distintos periodos de directivos, también mediante el uso de estructuras formales que documenten y favorezcan la continuidad. Dicho factor se ubica en el III cuadrante, puesto que, en palabras de los expertos, es una condición constante que, si bien dificulta las reformas a largo plazo, no condiciona su aplicación

5.3. Factores críticos externos:

5.3.1. Restricción presupuestaria:

Previo a detallar este factor crítico, es necesario precisar el origen del mismo. En un comienzo se encontraba inmerso dentro de la categoría *Marco Legal como limitante*; no obstante, se optó por una subdivisión más acotada, esto debido a que buena parte de los expertos entrevistados mencionaron que esto puede explicarse por otras razones. El tema es más importante hoy en día, cuando se habla mucho acerca del proceso de modernización del Estado, puesto que por un lado existe una exigencia o demanda de personal altamente capacitado y por el otro, existe una carente oferta de los mismos. Cabe señalar que, como mencionaron varios expertos, el Estado no resulta atractivo para los profesionales en lo referente a las remuneraciones.

Lo anteriormente expuesto, guarda relación con lo que mencionan muchos especialistas en el tema, puesto que esta modernización desde una perspectiva administrativa del sector público, muy aparte de enmarcar la legitimidad de las funciones gerenciales o directivas que deben tener todo servidor público, debe tener en cuenta el de la racionalidad económica, en donde prima la eficiencia y eficacia en cuanto al uso del presupuesto. Sin embargo, como mencionan Echebarria y Mendoza (1999) respecto al último punto, la eficiencia en el sector público presenta ciertas dificultades, puesto que este concepto no se puede basar únicamente en criterios netamente técnicos, sino que también debe de tomarse en cuenta el entorno político en el que se rige, ya que en ciertas situaciones, la restricción no se da por la falta efectiva de recursos, sino por intereses políticos en su distribución (Borins 2006).

Finalmente, este factor crítico ha sido mencionado por los expertos como un aspecto que dificulta la aplicación de competencias, pero que el área de recursos humanos puede ingeniárselas para sobrellevar el problema y proseguir con el proceso. Por tal motivo se encontraría en el cuadrante III.

5.3.2. Exceso de control y el temor al error:

Tal como la restricción presupuestaria, este factor crítico surge de un marco legal limitante. Durante las entrevistas, al momento de consultarle a los expertos en lo referente a este tema, muchos enfatizaron en que una de las principales limitantes es generada por la fuerte fiscalización a la que están sujetas las entidades del Estado.

Se ha considerado relevante el poder que ejerce la fiscalización ante cualquier cambio que se planea dar en el sector público y también el rol que juega la Contraloría General de la República como ente en el que recae dicha responsabilidad. En el sector público, todo cambio o implementación que se quiera dar tiene que ser desarrollado en torno a la normativa o a lo que la ley impone, lo cual puede o no ser en facto una limitante por sí misma, pero en todo caso es el miedo al castigo a que se cometa un error, haya o no dolo, lo que limita las iniciativas de gestión, sobre todo en culturas de culpabilidad (Koch & Haunkes, 2006).

Si bien el temor al error y la misma fiscalización puede contemplarse como una dificultad, según opinión de los expertos, esta no ha impedido la aplicación de la Gestión por Competencias dentro de las organizaciones en las cuales se ha implementado; razón por la cual se puede ubicar dentro del cuadrante III.

5.3.3. Falta de personal técnico capacitado:

Este factor fue mencionado en relación con la incapacidad de las organizaciones de encontrar en el mercado las personas que cumplan con los requisitos necesarios para los puestos de trabajo. Según lo mencionado en las entrevistas, en el Perú existe una gran falta de preparación y capacitación de los profesionales. Esto aqueja incluso a entidades privadas, en donde el proceso de búsqueda y contratación es largo y tedioso y en muchos de los casos la persona seleccionada no cumple al 100% los requisitos solicitados.

Esta dificultad puede ser observada en mayor medida en organizaciones públicas, ya que en un mercado laboral con baja cantidad de profesionales preparados, las organizaciones públicas no están en capacidad de competir para atraer el mejor talento ni de retenerlos en el mediano-largo plazo debido a las restricciones preexistentes. A raíz de esto, los expertos mencionaron que las organizaciones públicas que aspiran contar con personal competente debe buscar la forma de conseguir, desarrollar y mantener el talento utilizando medidas que mitiguen sus falencias.

Por consiguiente, la ausencia o limitada oferta de personal técnico especializado en el mercado, se ubicaría en el III cuadrante, debido a que no contar con el personal específico para

un determinado puesto, dificulta la aplicación del modelo; sin embargo, no limita la ejecución del mismo.

5.3.4. *Diversidad de regímenes:*

El último factor que juega un rol crítico durante la implementación, es la diversidad de regímenes laborales. Los distintos expertos hicieron mención que en el Estado peruano existen hasta quince regímenes laborales, entre generales y especiales, lo cual conlleva una diversidad de deberes y derechos. Generando a su vez situaciones de inequidad en beneficios tales como: compensaciones, vacaciones, gratificaciones, entre otros. Todo ello conlleva a que la gestión del Servicio Civil en el Perú sea caracterizada por su complejidad y por la falta de planificación y dirección coherente.

De las entrevistas se pudieron percibir dos perspectivas respecto a la implicancia de contar con diversos regímenes laborales. La primera es presentada por expertos que laboran dentro de organizaciones públicas, quienes afirman que esta diversidad de regímenes al interior del sector público imposibilita generar criterios de gestión uniformes. Por otro lado, otro grupo de expertos, quienes laboran en el rubro de consultoría, comentaron que esta diversidad se puede manejar y no tendría por qué impedir la implementación de la Gestión por Competencias. Esta característica resalta dentro de las organizaciones en las que por su tamaño y complejidad es complicado desarrollar medidas innovadoras a gran escala (Koch & Hauknes, 2006)

Concluyendo con lo anteriormente expuesto, este factor se ubicaría en el cuadrante número III. Los especialistas mencionaron que resulta indistinto el contar con diversos regímenes laborales en una misma organización, puesto que es algo que es propio del Estado; no obstante, la complejidad de las mismas dificulta la correcta implementación del modelo.

CAPÍTULO 5: REVISIÓN DEL ESQUEMA REFERENCIAL EN OSIPTEL

Como se ha mencionado anteriormente, el *esquema referencial* está basado en la opinión de especialistas de recursos humanos que han implementado Gestión por Competencias en organizaciones públicas. El hallazgo como tal se fundamenta a partir de las declaraciones brindadas por dichos expertos, quienes son reconocidos como principales actores dentro del proceso de implementación, y propone, por medio de una secuencia analítica, la aparición de *factores críticos* que influyeron en buena cuenta durante el proceso.

Si bien el *esquema referencial* propuesto ayuda a la comprensión del fenómeno, siendo este el principal aporte de la investigación, tiene como principal limitación la perspectiva parcializada del área de los especialistas en recursos humanos.

En ese sentido, la investigación brinda un indicio valioso al conocimiento sobre el uso de Gestión por Competencias dentro de entidades públicas pero necesita ser revisado con otros involucrados en el proceso para obtener una mirada más completa sobre el fenómeno en cuestión.

En este capítulo se hará una breve descripción a Osiptel, así como su uso de las competencias, luego se presentará el alcance de la revisión hecha, y finalmente, se someterá el *esquema referencial* a las distintas perspectivas dentro de la unidad de análisis análoga.

1. Conociendo a Osiptel

A inicios de los años noventa hubo una reestructuración referente al papel que cumplía el Estado en la economía. Producto de esta situación, se transfirió al sector privado la responsabilidad de brindar buena parte de los servicios, mientras que el Estado tomó la función de regular las actividades lucrativas que se gestaban (Castillo, 2002). Para llevar a cabo esta función se crearon los organismos reguladores. Quintanilla (2004, citado en Ojeda, 2006) señala que los organismos reguladores tienen por finalidad el proteger a los consumidores de las empresas con poder de mercado y de proteger las inversiones de las acciones oportunistas de los gobiernos.

Bajo ese contexto, el sector de telecomunicaciones empezó su etapa de modernización con la Ley de Telecomunicaciones (D.L. N° 702, 1991), documento sobre el que se basa la creación legal de Osiptel. “Osiptel es el organismo supervisor de inversión privada en

telecomunicaciones, entidad pública descentralizada creada en julio de 1993 para regular y supervisar el desarrollo del mercado de telecomunicaciones” (Osiptel, s.f., p. 1).

1.1. El personal dentro de Osiptel

En julio del 2017 laboraban en Osiptel 590 colaboradores, de los cuales 270 correspondieron a trabajadores contratados a plazo indeterminado, 150 trabajadores pertenecían al régimen Contrato Administrativo de Servicio, CAS, contaban con 130 practicantes y disponían de 40 trabajadores bajo el régimen de intermediación laboral (Osiptel 1, comunicación personal, 04 de julio de 2017). Tal como se puede apreciar en la tabla 4.

Tabla 4: Número de colaboradores en Osiptel

Modalidad	Cantidad	Porcentaje
Planilla	270	46%
CAS	150	25%
Practicantes	130	22%
Intermediación Laboral	40	7%
Total	590	100%

Adaptado de: Osiptel1 (comunicación personal, 04 de julio de 2017)

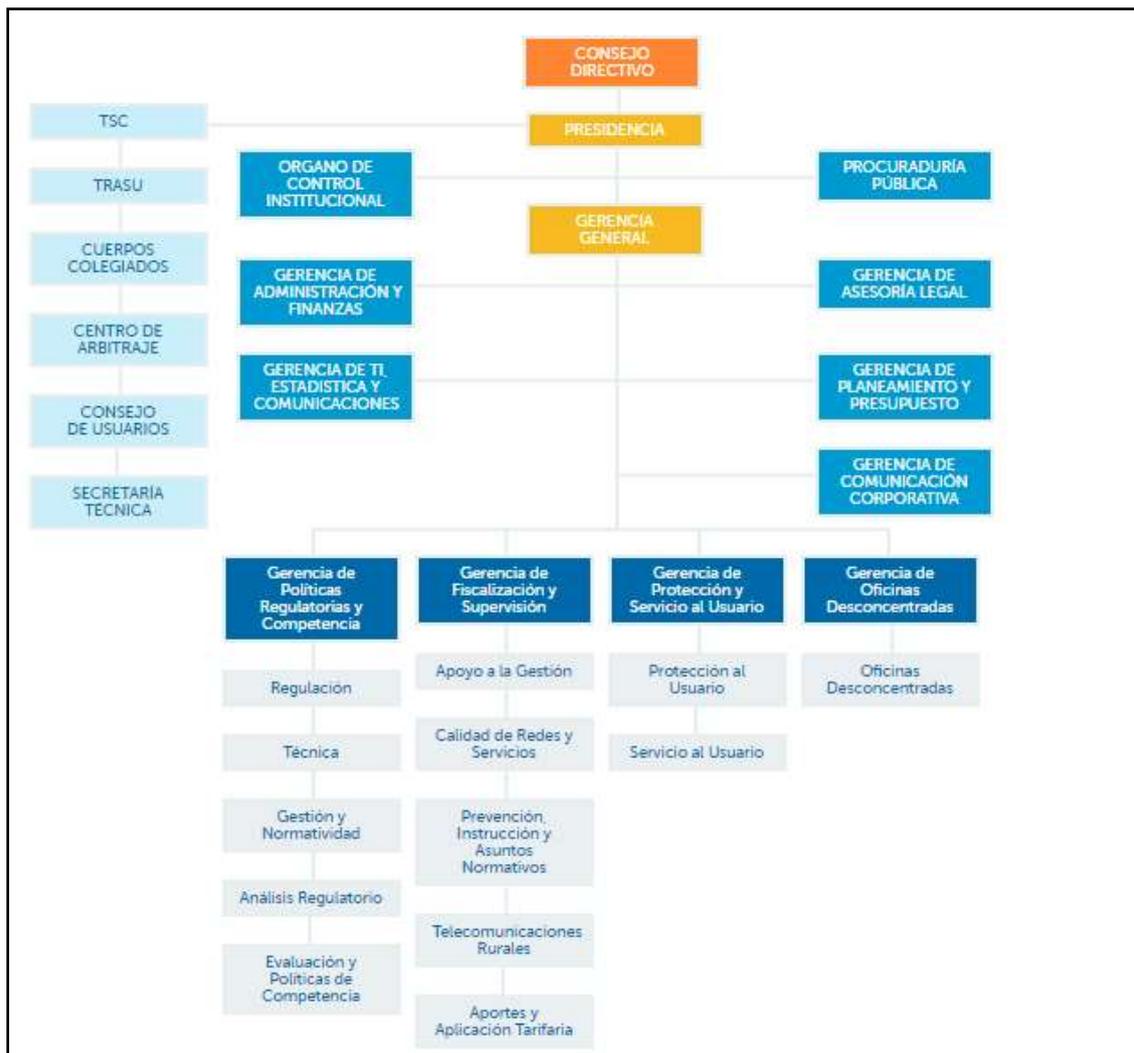
En las gerencias de apoyo o de staff figuran: la gerencia de administración y finanzas, cuyas funciones son las de obtener y administrar los recursos económicos y financieros asignados en la institución; la gerencia de asesoría legal la, cual se encarga de formular y proponer las normas y acciones de política del Osiptel; la gerencia de tecnologías de la información, comunicaciones y estadística, la cual tiene la finalidad de brindar servicios de información y comunicación, mediante plataformas tecnológicas y acorde con las exigencias institucionales; la gerencia de planeamiento y presupuesto, se encarga de conducir, coordina, supervisar y evaluar los procesos de planeamiento formulados; y la gerencia de comunicación corporativa, que se encarga de proponer, ejecutar y supervisar las estrategias de comunicación y proyección de la imagen institucional (Osiptel, 2016). Ver figura 13.

Mientras que en las gerencias de línea se tienen a: la gerencia de políticas, la cual se encarga de proponer a la alta dirección el marco regulatorio para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones; la gerencia de fiscalización y supervisión, que se encarga de promover y supervisar el cumplimiento de las obligaciones técnicas, legales y contractuales, por parte de empresas operadoras de servicio público de telecomunicaciones y también a empresas que se encuentran dentro del giro del negocio de Osiptel; .la gerencia de protección y servicio al usuario, se encarga de cautelar los derechos de los usuarios de los servicios públicos de

telecomunicaciones; la gerencia de oficinas desconcentradas se encuentra a cargo de ejecutar la política institucional de desconcentración de los servicios que presta Osiptel (Osiptel, 2016).

Adicionalmente existen dos entes fiscalizadores, en los que debe participar el presidente: el órgano de control institucional que se encarga de ejecutar el control gubernamental interno posterior, cumpliendo los planes y programas anuales y la procuraduría pública que se encarga de ejercer la defensa jurídica del estado.

Figura 13: Organigrama de Osiptel



Fuente: Osiptel (2016)

Finalmente, se considera que Osiptel funciona con una estructura organizativa centralizada, ya que cuenta con varios niveles jerárquicos, teniendo un total de nueve gerencias. Cuatro de ellas cumplen un rol de línea, desarrollando las funciones nucleares encargadas a Osiptel, mientras que las otras cinco son gerencias de soporte (Exp.1, comunicación personal, 29 de setiembre de 2016).

1.2. Gestión por competencias en Osiptel

Osiptel toma la decisión de adentrarse en un uso más sofisticado de Gestión por Competencias a raíz de la llegada de un nuevo gerente de administración y finanzas, quien contaba a priori con una fuerte inclinación hacia enfoques gestión de personas, y desempeñó un rol de *intraemprendedor*⁸ al iniciar con esta nueva revalorización del área de recursos humanos (Osiptel.1, comunicación personal, 14 de junio, 2017). El nuevo gerente expuso los principales beneficios que la Gestión por Competencias aporta a los procesos de recursos humanos, tales como: selección, inducción, desempeño y línea de carrera, entre otros. Convenciendo tanto a la jefatura de recursos humanos a su cargo como a la alta gerencia de Osiptel (Osiptel.4, comunicación personal, 27de junio, 2017).

Ante el bajo nivel de conocimiento previo sobre el tema dentro del área de recursos humanos, se optó por llevar una capacitación que ayudara a profundizar sobre los conceptos involucrados y procedimientos del mismo. También se requirieron de los servicios de la consultora con quien se había trabajado anteriormente la cultura organizacional, y se elaboró junto a ella el *Diccionario de Competencias* (Osiptel 1, comunicación personal, 19 de junio, 2017). Al mismo tiempo se llevó a cabo un trabajo conjunto de recursos humanos con la alta gerencia sobre la comunicación de los beneficios del modelo tanto al resto de las gerencias de línea y staff, así como con los trabajadores en general (Osiptel.3, comunicación personal, 26 de junio, 2017).

El concepto de competencias que utiliza Osiptel en su modelo hace referencia a “[...] los comportamientos observables, objetivos y estables que permiten realizar con éxito una determinada actividad” (Osiptel, 2012, p. 3), lo cual permite alinear el aporte humano a las necesidades estratégicas de la institución. El modelo desarrollado articula la gestión del aprendizaje y del conocimiento como herramientas para poder identificar factores de éxito asociados a un adecuado desempeño en una determinada actividad o función, con la finalidad de poder desarrollarlos y utilizarlos como clave diferenciadora y generadora de valor dentro del proceso productivo (Osiptel, 2012).

El modelo trabajado por Osiptel se basa en dos ejes principales: las competencias organizacionales y las competencias específicas, como se señala en la figura 14. Las competencias organizacionales son las que engloban la esencia de la institución, convirtiéndose así, en el elemento diferenciador que va permitir alcanzar los objetivos más macros y estratégicos de la organización. Las competencias específicas están relacionadas directamente

⁸ Hay Group (2002) describe la figura del intraemprendedor como una persona dentro de la organización, quien toma la iniciativa de emprender cambios positivos.

con la consecución de los objetivos y funciones del puesto. Adicional a ello, el modelo contempla un grupo de competencias enfocadas a la dirección y manejo de equipo humano; las competencias directivas (Osiptel, 2012)

Figura 14: Estructura de Competencias



Fuente: Osiptel (2012)

Los beneficios obtenidos a partir del uso de competencias permiten no solo establecer criterios objetivos y tangibles para poder medir, sino que permite establecer una línea de acción específica para potenciar dichas competencias hacia los niveles de exigencia necesarios para cada puesto dentro de la Institución (Osiptel, 2012).

2. El alcance de la revisión en Osiptel

Desde el inicio de la investigación se contó con la aprobación y apoyo de Osiptel para tomarlo como sujeto de estudio.

En su condición de organismo público en vigente proceso de implementación de Gestión por Competencias, Osiptel se presenta como un caso de amplísimo valor a la investigación y del cual se puede extraer una considerable cantidad de información con la cual profundizar los hallazgos obtenidos de la primera unidad de análisis.

La revisión dentro de Osiptel cumple con el único propósito de profundizar los hallazgos descritos hacia una perspectiva distinta a las primeras unidades de análisis. Como muestra dentro de Osiptel, se seleccionaron a otros actores importantes adscritos al perfil de principales tomadores de decisión relativos al proceso de implementación.

Finalmente, la muestra dentro de Osiptel consideró miembros de la alta gerencia y especialistas de recursos humanos; se procedió a revisar junto a ellos distintas variables dentro de los Factores Críticos.

3. Los factores críticos en Osiptel

3.1. Empoderamiento de las oficinas de recursos humanos

Los entrevistados dieron cuenta que en Osiptel el factor crítico de empoderamiento de las ORH se encuentra ampliamente desarrollado. Si bien el área de recursos humanos sigue estando supeditada a una gerencia distinta, cuenta con el respaldo de la alta gerencia en la toma de sus decisiones y el respeto de las distintas áreas frente a las medidas que toma. (Osiptel.4, comunicación personal, 27 de junio, 2017).

La ORH tiene, también, una participación constante al interior de la organización y se les reconoce como líderes dentro de la misma al momento de emprender proyectos.

En términos de recursos, si bien no tienen absoluta libertad presupuestaria, ni un amplio número de personal, tienen una alta capacidad dentro del área para sacar adelante los distintos proyectos. (Osiptel.2, comunicación personal, 19 de junio, 2017).

En conclusión, se puede afirmar que Osiptel cuenta con un alto nivel de empoderamiento, lo cual le permitió implementar con mayor facilidad el modelo de Gestión por Competencias y determinó la toma de decisión; por lo cual se ubicaría en el cuadrante II.

3.2. Expertise para implementar la gestión por competencias

Este factor crítico está supeditado a dos condiciones, el conocimiento teórico del modelo y la experiencia práctica. Según los entrevistados, en el caso de Osiptel, el deseo de implementar el modelo surge con un *intraemprendedor*, quien ya contaba con la experiencia práctica, mas no contaba con el conocimiento necesario sobre el modelo. Por lo que, siendo consientes sobre la falta de capacidades técnicas específicas de Gestión por Competencias por parte de su ORH, decidieron capacitarse sobre el mismo y contratar una consultora que los

ayudará en el diseño del modelo. Esta consultoría, según lo mencionado en las entrevistas, fue un apoyo en una parte del proceso y el resto fue un aprendizaje sobre la marcha pero se recurría a la consultora en caso de surgir algún problema (Osiptel 1, comunicación personal, 19 de junio, 2017).

Por ello, se afirma que el factor expertise para implementar el modelo se ubica en el cuadrante número II, ya que al contar con el mismo, permitió implementarlo con mayor facilidad. Por otro lado, el conocimiento del tema determina la posibilidad de implementarlo.

3.3. Compromiso de la alta gerencia

Como se mencionó con anterioridad, el compromiso de la alta gerencia se da mediante el cumplimiento de tres condiciones: la aceptación, el involucramiento y participación.

En Osiptel, se observa que la alta dirección no solo acepta la implementación de la Gestión por Competencias, sino que el presidente mismo participa constantemente y comunica los beneficios que puede generar el modelo. Si bien hubo alguna resistencia por parte de algunas gerencias, el apoyo de la más alta autoridad y la visión de la necesidad del cambio, logró el convencimiento de todos los gerentes y que estos a su vez replicaran el mensaje en sus colaboradores. (Osiptel.3, comunicación personal, 26 de junio, 2017). Esto permitió que se implementara el modelo con mayor facilidad. Finalmente, según lo mencionado, el compromiso implica la aceptación del modelo, por lo que se puede afirmar que este factor determina la viabilidad del modelo; por lo tanto, se puede ubicar el factor en el cuadrante II.

3.4. Claridad de la estrategia organizacional

Según lo comentado por los entrevistados, la estrategia organizacional previa al modelo resultaba poco clara y solo brindaba lineamientos generales (Osiptel.1, comunicación personal, 19 de junio de 2017). Los entrevistados resaltaron la importancia de contar con una estrategia bien delimitada y comprensible a todo nivel, ya que sobre ello se toman las decisiones diarias para llegar a los objetivos trazados. Para lograr una estrategia clara y que permita a todos los colaboradores llegar a un grado de entendimiento, a nivel de interiorizar el mensaje, se elaboró comités y con la ayuda de recursos humanos se logró establecer la estrategia de forma adecuada (Osiptel.2, comunicación personal, 19 de junio de 2017).

En base a las entrevistas podemos concluir que la claridad de la estrategia sirve de base al modelo y por lo tanto resulta determinante para el mismo, por otro lado, el contar con claridad en la estrategia facilita la identificación de competencias necesarias para lograrla. Es por ello que este factor se ubicaría en el cuadrante II.

3.5. Comunicación organizacional integrada

Según lo hallado en las entrevistas realizadas, la comunicación en Osiptel se dio desde el inicio de una manera constante, es decir, desde la decisión de implementar el modelo se optó por ir comunicando los beneficios gerente por gerente, para que estos a su vez lo comunicaran en cascada a sus colaboradores (Osiptel.3, comunicación personal, 26 de junio de 2017). Adicionalmente, se utilizaron diversas vías de comunicación, con reforzamientos por premios y eventos, buscado siempre resaltar los beneficios del modelo (Osiptel.5, comunicación personal, 4 de julio de 2017).

Por lo antes mencionado, podemos afirmar que al contar con una comunicación clara y constante antes, durante y después de la implementación, este factor fue utilizado de manera positiva facilitando la implementación del modelo; sin embargo, no limita la viabilidad de la misma. Por ello, podemos afirmar que el factor se encontraría en el cuadrante número IV.

3.6. Disposición al cambio

Según lo recabado en las entrevistas, se puede afirmar que la organización cuenta con un alto nivel de flexibilidad al cambio, ya que premia la innovación, aun estando restringidos por la ley (Osiptel.5, comunicación personal, 4 de julio de 2017). La característica anterior tiene su origen en la condición de la organización, debido a que esta se ve obligada a estar en constante adaptación por su estrecha relación con la tecnología, lo cual les permite ser flexibles tanto organizacionalmente como individualmente. Adicionalmente a la condición previa, el origen de las decisiones, en este caso recursos humanos, genera un menor riesgo ante un ente fiscalizador en comparación a otra área de la organización (Osiptel.1, comunicación personal, 19 de junio de 2017).

En conclusión, la flexibilidad al cambio de Osiptel le permitió implementar con mayor facilidad el modelo; si por el contrario no la tuviera no impediría la implementación del modelo, por lo que el factor crítico se situaría en el cuadrante IV.

3.7. Control sobre el timing político

Referente a este factor crítico, los entrevistados reconocieron la naturaleza del *cortoplacismo político* en el sector público y que este podría oponerse a la Gestión por Competencia por tratarse de proceso de larga duración; no obstante, también fue reconocida la importancia de la continuidad del modelo pese a la temporalidad de los políticos y directivos. Razón por la cual resaltaron la importancia de que el modelo y el compromiso de la alta dirección queden plasmados mediante documentación formal.

Por consiguiente, el control sobre el timing político ocupará el cuadrante número I, puesto que resulta muy importante que este proceso se encuentre dentro de una resolución o una directiva que permita institucionalizar esta práctica de recursos humanos.

3.8. Restricción presupuestaria

Todos los entrevistados de Osiptel respondieron de manera unánime que esta es una restricción legal por parte del Estado y que los afecta de manera importante en muchos, por no decir la totalidad, de sus procesos.

Claramente, quienes más comentaron al respecto fueron los responsables del área de recursos humanos, puesto que ellos son los que conviven en el día a día con estos problemas. Ellos mencionaron que los procesos más afectados son: los de selección, al no poder competir con los sueldos del mercado; capacitación, al no poder excederse de lo propuesto por la norma, lo cual es una UIT; y finalmente el de remuneraciones. Sobre este último punto, fueron los más altos mandos, gerente general y ex presidente, quienes enfatizaron en relación a los sueldos que como funcionario públicos perciben y que hace más de 10 años se mantienen estáticos.

No obstante, un dato a tomar en cuenta fue lo expuesto por la consultora que apoyó en la implementación, quien, pese a lo señalado por los entrevistados, mencionó que implementar el modelo en Osiptel, tanto el diseño como la aplicación, no fue costoso puesto que disponían con los recursos necesarios. La experta emite esta opinión basada en experiencias pasadas con organizaciones públicas que carecían de la gama de recursos con la que cuentan las *islas de modernidad*, como Osiptel.

Por consiguiente, se puede catalogar a este factor crítico en el cuadrante número III, puesto que si bien no contar con los recursos dificulta la implementación y desarrollo de la Gestión por Competencias, en el caso de Osiptel dificultó mas no impidió desarrollar y continuar con el modelo; ellos han ingeniado otras maneras de compensar los problemas que acarrearán, por ejemplo mediante la fidelización de sus colaboradores.

3.9. Exceso de control y temor al error.

En referente a este factor crítico, las opiniones de todos los entrevistados fueron claras al mencionar, como una característica propia del Estado, que en el sector público se castiga el error. Aquello limita la innovación dentro de muchas instituciones, quienes no tendrían la iniciativa de querer implementar algún cambio o mejora por el temor de que un órgano de control exija sanción. Sin embargo, desde el punto de vista de la consultora, se hizo hincapié que si bien es un tema que aqueja a todo el sector público, el tomar una iniciativa en temas de

recursos humanos incurre en menor riesgo que si se diese en un área *core* de la organización que involucre presupuesto elevado.

Lo anteriormente expuesto se complementa con el exceso de control que existe dentro del Estado, en donde todo los procesos que se realicen tienen que estar registrados y de acuerdo a la ley- Estos procesos, a su vez, suelen ser tediosos y burocráticos, por consiguiente, los entrevistados concuerdan que existe una normativa rígida.

Por ello, en Osiptel este factor crítico se podrá ubicar en el cuadrante número III, debido a que tanto el exceso de control y el temor a cometer errores en el Estado dificultan la aplicación de la Gestión por Competencias, son situaciones con las cuales conviven las organizaciones públicas en general.

3.10. Falta de personal técnico especializado

Los entrevistados hicieron mención que en Osiptel tienen la necesidad de contar con personal muy técnico y especializado. Reconocen también que existen trabas impuestas por la normativa del Estado, un buen ejemplo son las remuneraciones, puesto que al no poder otorgar una remuneración a rango de mercado, los colaboradores tienden a ser captados por otras organizaciones. Otras dificultades surgen debido al proceso burocrático de contratación, lo que ocasiona que los mejores colaboradores no apuesten por trabajar en el Estado.

También mencionaron que como medida para contrarrestar las implicancias de dichas trabas, se está trabajando, junto con la oficina de recursos humanos, un diseño de sucesión de puestos. Como comentó uno de los entrevistados, en algunas ocasiones debido a la fuga de su personal, las políticas organizacionales se veían afectadas.

Por consiguiente, este factor fue clave en Osiptel y por ende se posicionaría en el cuadrante número III, puesto que una carencia de oferta de personal especializado dificulta la Gestión por Competencias, mas no la limita.

3.11. Diversidad de regímenes laborales

Referente a este punto hubo opiniones encontradas entre la consultora y los miembros de Osiptel. Por un lado, la consultora reconoció la existencia de diferencias entre los regímenes laborales, pero señaló también que el trasfondo del Modelo de Gestión por Competencias trascendía a aquellas diferencias; mientras que los entrevistados de Osiptel hicieron referencia a que esta diversidad si repercute de manera negativa en la aplicación de la Gestión por Competencias, es decir en sus procesos; además, perciben al Estado como causante de la disparidad.

Los entrevistados vinculados directamente al área de recursos humanos señalaron que están buscando homologar los beneficios entre todos los colaboradores, pues reconocen las dificultades que genera esta situación.

Por consiguiente, podríamos ubicar este factor crítico, en el caso de Osiptel, en el cuadrante número III, dado que si bien juega un papel de dificultador al momento de implementar el Modelo de Gestión por Competencias, se pudo gestionar y proseguir con la implementación.

CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

1. Generales

Tanto por los estudios revisados para esta investigación, como por lo recabado de la información de primera mano, se concluye que existe en la actualidad un severo déficit de funcionalidad de las ORH al interior del Estado, dado que no cuentan con las capacidades necesarias para desarrollar una eficiente gestión de personas; al mismo tiempo, se tiene un Servicio Civil caracterizado por ser burocrático y poco flexible al cambio, sumamente heterogéneo respecto a sus regímenes laborales y que no sigue procesos basados en principios meritocráticos.

En base a la literatura revisada para esta investigación, se concluye que la Gestión por Competencias se presenta como una herramienta de gestión de recursos humanos sumamente valiosa, dado que integra la estrategia, el plan de recursos humanos y a las áreas funcionales en la persecución de los objetivos, y que, en el caso específico de su uso en el Estado, hace las veces de un motor para el cambio de los paradigmas anticuados de administración. La funcionalidad de dicha herramienta ha sido probada no solo innumerables veces en el mundo empresarial, sino también ha sido pieza clave de la reforma del Servicio Civil en distintas potencias con marcado éxito.

En función a lo investigado, se concluye que el esquema referencial de factores críticos relacionados a la implementación de Gestión por Competencias sería una construcción analítica representativa sobre los principales elementos que influyeron en el proceso de implementación dentro de las entidades públicas peruanas analizadas durante el estudio.

A pesar de la negativa situación que atraviesan las ORH dentro del Estado, la investigación consideraría posible la implementación de la Gestión por Competencias en los procesos de recursos humanos dentro de cualquier organización pública, mas no sería recomendable aún estandarizar su aplicación sistémicamente en todo el Estado.

A lo largo del texto, se ha considerado a la Gestión por Competencias como una innovación dentro del sector público y como tal representa un cambio de considerable magnitud. En ese sentido resulta recomendable adicionar al plan de implementación una perspectiva de gestión del cambio, puesto que dicha estrategia de gestión ayuda a mapear y mitigar las posibles contrariedades que surjan durante el proceso.

Como parte del estudio, además, se debe señalar que los organismos conocidos como *islas de excelencia* son las que presentarían las mejores condiciones para la implementación de Gestión por Competencias. Este tipo de organizaciones cuentan con características que las diferencian del resto de organizaciones, tales como: mayores libertades normativas, menor influencia política en su gestión, presupuesto proporcionalmente elevado y personal altamente capacitado. Todo ello favorece, consecuentemente, la adopción de la Gestión por Competencias.

Se ha observado también la participación del ente rector del Servicio Civil dentro del proceso de implementación de Gestión por Competencias. De ello se debe señalar que SERVIR se encuentra inmerso dentro de una situación compleja, en la cual tiene que velar por ORH dentro de instituciones de características sumamente heterogéneas en términos de tamaño, presupuesto y autonomía. En tanto, debe resolver la complicación de plantear normativas que mejoren gradualmente las condiciones de las ORH menos desarrolladas, sin que ello, a su vez, no limiten a las organizaciones con mayores capacidades y con modelos de gestión de recursos humanos más avanzados.

2. Específicas sobre la implementación

La existencia de más de un régimen laboral en las organizaciones del Estado dificultaría la implementación de la Gestión por Competencias al imposibilitar la homogenización de beneficios y otras condiciones laborales; sin embargo, esta situación puede ser manejada por una ORH con mayor experiencia, dado que sabría responder a las contingencias que se presenten. Adicionalmente, el tipo de régimen contractual que se aplique a cada colaborador, podría influir en su actitud frente a los cambios.

Muchas de las organizaciones públicas en el Perú se caracterizarían por contar con poca flexibilidad al cambio, esto, desde luego, supone una barrera frente a la aplicación de cualquier tipo de innovación. A su vez, esta situación se encontraría fuertemente vinculada a que dentro de la organización se emplee una lógica de temor al error, debido a una cultura arraigada en donde se sanciona la equivocación.

Es importante, también, señalar el exceso de normatividad como una característica transversal a las organizaciones del Estado, el cual surge en el afán por alcanzar procesos más transparentes. Ello origina demoras en la toma de decisiones, afectando la capacidad de las ORH para atraer y retener el talento.

Las facilidades sobre la disponibilidad de recursos afectarían positivamente el proceso de implementación, ya que permitiría que a las ORH cuenten con el apoyo de consultoras que

proporcionen el *expertise* adecuado, y, además, proporcionaría mejores condiciones con las cuales pueda atraer y retener el talento. No obstante, como se ha señalado en el texto, las ORH no suelen contar con estas facilidades y en la práctica se ven en la necesidad de adecuar su gestión a los límites presupuestales.

Las organizaciones con ORH capacitadas, con disponibilidad de recursos y con facultades necesarias, influenciarían positivamente en la viabilidad de la implementación. De lo contrario, de no contar con los colaboradores facultados para desarrollar las funciones de recursos humanos por competencias, el modelo puede prestarse a la subjetividad; y por lo tanto, no lograr los resultados esperados.

Salvo contadas excepciones, las instituciones del Estado poseen estructuras organizativas verticales y jerárquicas, dentro de las cuales, las ORH no se les reconocen al mismo nivel de otras áreas funcionales como logística, operaciones o finanzas, tras lo cual carecerían de legitimidad para la toma de decisiones, incluyendo, claro, aquellas vinculadas a la implementación de la Gestión por Competencias.

La comunicación organizacional ha sido reconocida por los expertos consultados como un importante facilitador del proceso de implementación, ya que afectaría directamente la predisposición de los trabajadores al cambio. La comunicación organizacional debería ser transparente y constante a lo largo del proceso y además debería resaltar sus beneficios.

Resulta de gran importancia establecer una estrategia organizacional clara, puesto que de ella se nutre la Gestión por Competencias. De esta manera todos los colaboradores podrían no solo entender las competencias sino interiorizarlas, facilitando así la implementación.

El compromiso de la alta gerencia se gradúa en tres niveles marcados: aceptación, reconocimiento de la utilidad y su participación en el proceso. El grado mínimo de compromiso de la alta gerencia condicionaría la implementación, dado que de no contar con él, no es posible llevarlo a cabo. Además, el compromiso de la alta gerencia otorgaría legitimidad, y en buena medida, empoderamiento a las ORH para la toma de decisiones frente a las otras áreas funcionales y, cuando alcanza el mayor nivel, sería una poderosa herramienta con la cual transmitir los beneficios y otros puntos resaltantes del uso de competencias.

Se señala, también, que la implementación de la Gestión por Competencias es un proceso a largo plazo, y que, debido a ello, sería necesario prestar especial atención al control del timing político. En tal medida se debe buscar asegurar la continuidad y vigencia de la reforma en el tiempo, utilizando para ello la documentación necesaria, y en lo posible renovando el apoyo de la alta gerencia.

Finalmente, al ser poco lo investigado a priori sobre el tema, este estudio se ciñó a un alcance exploratorio-descriptivo, contemplando varias limitaciones. Por lo cual, se recomienda profundizar la investigación de factores críticos en la implementación de la Gestión por Competencias considerando nuevas unidades de análisis y revisando el esquema propuesto en más organizaciones públicas. Así mismo, recomienda extender el análisis de los factores críticos mediante la interrelación de sus variables; se ha elaborado un matriz especulativa sobre el tema, véase ANEXO I, con el objetivo de dar pie a futuras investigaciones.

REFERENCIAS

- Aguilar, C. R. & Lima, M. A. (2009) ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado de www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Alcazar, L., Andrade, R., Kuramoto, J. & Maguiña, D. (2010). *Consultoría para el estudio de prácticas de Gestión de Recursos Humanos en Entidades Públicas*. Lima: GRADE.
- Alles, M. (2007) *Desarrollo del Talento Humano. Basado en Competencias*. Nueva Edición, Buenos Aires: Ediciones Granica
- Alles, M. (2008) *Dirección Estratégica de Recursos Humanos. Gestión por Competencias*. Buenos Aires: Ediciones Granica.
- Alles, M. (2009) *Las 60 competencias más utilizadas del siglo XXI. Diccionario de competencias*. Buenos Aires: Ediciones Granica.
- Alles, M. (2011) *Dirección Estratégica de Recursos Humanos. Gestión por Competencias* (2da ed.). Buenos Aires: Ediciones Granica.
- Atrio, J. L., & Piccone, M. S. (2008). De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (42).
- Ávalos, R. (1995) Innovación de la gestión Pública: Análisis y Perspectiva. *Gestión y Estrategia*, 8.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2014). *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)*. EUA, Washington: BID. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/AI-servicio-del-ciudadano-Una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en%20America-Latina.pdf>.
- Barba, M. I. & Serrano, J. (2015). ¿Es útil la gestión de los recursos humanos en los ayuntamientos? *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 21, 9-16.

- Beiske, B. (2007). *Research Methods. Uses and Limitations of Questionnaires, Interviews, and Case Studies* (1st ed.). Manchester: GRIN Verlag.
- Blaikie, N. (2007). *Approaches to Social Enquiry: Advancing Knowledge* (2da ed.). United Kingdom: Polity Press.
- Blejmar, B. (2000). *Gestión de Cambio Organizacional*. Trabajo presentado en el 7° Congreso Internacional de Educación, Buenos Aires.
- Borins, S. (2006). The challenge of innovating in government. Toronto, IBM Center for Business of Government. Recuperado de <http://www.businessofgovernment.org/report/challenge-innovating-government>
- Bowen, D. E., & Ostroff, C. (2004). Understanding HRM–firm performance linkages: The role of the “strength” of the HRM system. *Academy of management review*, 29(2), 203-221.
- Boyatzis, R. E. (1982). *The competent manager: A model for effective performance*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- Boyatzis, R. E. (2002). El desarrollo de competencias sin valores es como el sexo sin amor. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 18() 247-258. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=231318274007>
- Bresser, L. C. (1996). De la administración pública burocrática a la gerencial. *Documentos Debate: Estado. Administración Pública y Sociedad*, (2), 1-25.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4th ed.). New York: Oxford University Press.
- Bryman, A., & Bell, E. (2011). *Business Research Methods* (3rd ed.). New York: Oxford University Press.
- Castillo, Juan (2002). Evaluación del proceso de privatización de las empresas de servicios públicos 1991-2000. Gestión del Tercer milenio. Recuperado de: http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/administracion/v05_n9/evaluacion_proceso.htm

- Cataño, J. G. (2017). Innovación: parábola y contexto. *Revista Trilogía*, 9(16), 7-10.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (2016). Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público. Recuperado de <http://siare.clad.org/fulltext/0082402.pdf>
- Chenet Zuta, M. (2015). *Manual de gestión del personal del sector público: talento humano y evaluación por competencias en las entidades del Estado*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Chiavenato, I. (2009). *Gestión del talento humano*. México, Editorial McGraw-Hill.
- Conejero, P. (2014). Valor Público: Una aproximación conceptual. *3C Empresa*, 3, 30-41.
- Corbin, J., & Strauss, A. (1990). *Basics of qualitative research*. Newbury Park: Sage Publications.
- Corrales, A. (2016). Competencias y ética en el modelo de dirección pública de Perú. *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Simposio o conferencia llevada a cabo en el congreso CLAD, Santiago de Chile.
- Cortázar, J. C. & Lafuente, M. (2014). Prefacio. En J. C. Cortázar, M. Lafuente & M. Sanginés. (Ed.) *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. (pp. XXI-XXVI). New York: BID.
- Cortés, M. & Iglesias, M. (2014). *Generalidades sobre Metodología de la Investigación*, México D.F.: Universidad Autónoma del Carmen.
- Dalton, M. (1997). Are competency models a waste?. *Training & Development*, 51(10), 46-50.
- Decreto legislativo N°. 1023. Decreto que crea la autoridad nacional de servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos. Presidencia del Consejo de Ministros (2008).
- Decreto legislativo N°. 702. Decreto que declara de necesidad pública el desarrollo de telecomunicaciones y aprueban normas que regulan la Promoción de Inversión Privada.(1991)

- Decreto supremo N°. 005-1990-PCM. Aprueban Reglamento de la Ley de bases de la carrera administrativa y Remuneraciones. Presidencia del Consejo de Ministros (1990).
- Decreto supremo N°. 018-1985-PCM. Aprueban Reglamento de la Ley de bases de la carrera administrativa y Remuneraciones. Presidencia del Consejo de Ministros (1990).
- Dulzaides, M. E., & Molina, A. M. (2004). Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso. *Acimed*, 12(2), 1-1.
- Echebarria, K., & Mendoza, X. (1999). La especificidad de la gestión pública. En C. Losada (Ed.), *De burócratas a gerentes: Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/339?locale-attribute=es>
- Ernst & Young (sin fecha). Manual de Director de Recursos Humanos, Gestión por Competencias. Recuperado de <https://formacionhumana.files.wordpress.com/2008/06/competencias.pdf>
- Escuela Nacional de Administración Pública [ENAP] (2005). *Gestão por competências em organizações de governo*. Brasilia: ENAP.
- Fernández, L. J. (2005). *Gestión por competencias un modelo estratégico para la dirección de recursos humanos*. Madrid: Prentice Hall.
- Flick, U. (2011). *Introducing Research Methodology: A Beginner's Guide to Doing a Research Project* (1st ed.). Hamburgo: Sage.
- Gaínza, A. (2006). La entrevista en profundidad. En Canales (ed.) *Metodologías de investigación social* (1st ed.) (pp. 219-262). Santiago: LOM Ediciones.
- García, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 37-64.
- Gil, J. (2007). La evaluación de competencias laborales. *Educación XXI*. 83-106.
- Glaser, B., & Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory strategies for qualitative research* (1st ed.). Chicago: Aldine Publishing Company.

- Goddard, W., & Melville, S. (2006). *Research Methodology: An Introduction* (2nd ed.). Lansdowne: Juta & Co.
- González-Ricoy, Í. (2016). Instituciones intergeneracionales y cortoplacismo político. *Revista Española de Ciencia Política*, (41), 67.
- Guijarro, E., Babiloni, E. & Cardós, M. (2005). La gestión por competencias en la Administración Pública Española. *Universidad Politécnica de Valencia*. Recuperado de: <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/53293/Gesti%C3%B3n%20por%20competencias%20en%20las%20Admones%20P%C3%ABlicas.pdf?sequence=1>
- Guisado, M., Vila, M. & Guisado, M. (2016). Innovación, capacidad productiva, formación en el puesto de trabajo y productividad. *Cuadernos de Gestión*, 16 (2), pp. 77-92.
- Guy, B. (1995). *La política de la burocracia*, Mexico D.F, Mexico: Longman.
- Hay Group. (2002). *Factbook : recursos humanos*. Barcelona: Aranzadi & Thomson.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2010). *Metodología de la Investigación* (5th ed.). México D.F.: Jesús Mares Chacón.
- Hondeghem, A., Horton, S., & Scheepers, S. (2006). Modelos de gestão por competências na Europa. *Revista do Serviço Público*, 57(2), 241.
- Hood, C., & Lodge, M. (2004). Competency, bureaucracy, and public management reform: A comparative analysis. *Governance*, 17(3), 313-333.
- Horton, S. (2010). Competency management in the British civil service, *K.U.Leuven, Public Management Institute*, 1-18. Recuperado de: <https://soc.kuleuven.be/io/onderzoek/project/files/hrm27-country-report-uk.pdf>
- Horton, S. (2010). Introduction – the competency movement: its origins and impact on the public sector, *The International Journal of Public Sector Management*, 13 (4), pp. 306-318.
- Iacoviello, M. & Chudnovsky M. (2014). *La importancia del Servicio Civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina*. Lima: CAF.

- Iacoviello, M. (2011). Diagnóstico del Servicio Civil en Perú, Informe Final. , *BID*. Recuperado de: <http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Gerentes-Publicos/Peru-Diagnostico-SC-2010.pdf>
- Koch, P., Cunningham, P., Schwabsky, N., & Hauknes, J. (2006). Innovation in the public sector: Summary and Policy Recommendations. *Publin Report, D24*, 1-78.
- Kothari, C. (2004). *Research Methodology: Methods and Techniques* (2da ed.). Nueva Delhi: New Age International Publishers.
- Levy-Leboyer, C., & Prieto, J. M. (1997). *Gestión de las competencias*. Madrid: Ediciones Gestión.
- Ley 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General (2001).
- Ley 30057. Ley de Servicio Civil. Congreso de la República del Perú (2013).
- Liskova, S., & Tomsik, P. (2013). Competency-based approach to human resources management. *Agricultural Economics/Zemledska Ekonomika*, 59(11). Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Pavel_Tomsik2/publication/285934459_Competency-based_approach_to_human_resources_management/links/570216ed08ace995dde8e1e0/Competency-based-approach-to-human-resources-management.pdf
- Longo, F. (2002). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Barcelona: BID.
- Longo, F. (2004). *Mérito y Flexibilidad*. Barcelona: Paidós.
- Longo, F. (2005) Planificación estratégica y Gestión Estratégica de Recursos Humanos. *Vitoria Gasteiz*. Recuperado de <https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/22/26/2226.pdf>
- Longo, F. (2008). El Reto de Construir Meritocracias Flexibles en el Empleo Público. *Revista de Administración Pública*, 3, 136-165.

- Losada, C. & Dove, S. (1999). Recursos Humanos: Nota introductoria. En C. Losada. (Ed.) *¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (247-249). Washington: BID.
- Losada, C. (1999). Capítulo 13: La Función de Dirigir en la Administración Pública. En C. Losada. (Ed.) *¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (395-430). Washington: BID.
- Lucia, A. & Lepsinger, R. (1999). *The Art and Science of Competency Models*. San Francisco: Jossey-Bass/Pfeiffer.
- Mansfield, R. S. (1996), Building competency models: Approaches for HR professionals. *Hum. Resour Manager.*, 35: 7–18.
- Marrón, M. J. (2001). La difusión de innovaciones desde una perspectiva geográfica. Principales tendencias. *Estudios Geográficos*, 62(245), 675-703.
- McClelland, D. (1973) Testing for C.ompetence rather than for Intelligence. *American Psychologist*, January.
- Meza, M. & Martínez, R. (2015). Situación actual de las oficinas de recursos humanos. XX *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Simposio o conferencia llevada a cabo en el congreso CLAD, Lima.
- Ministerio de Justicia [MINJUS] (2016). *Guía sobre el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público*. Lima: Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Monette, D., Sullivan, T., & DeJong, C. (2005). *Applied Social Research: A Tool for the Human Services* (6th ed.). Michigan: Brooks Cole.
- Monge, V. (2015). La codificación en el método de investigación de la grounded theory o teoría fundamentada. *Innovaciones Educativas*, (22). 77-84.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value - Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

- Morales, J. G. (2013). La Ley del Servicio Civil: ¿quién le pone el cascabel al gato? *Revista de Economía y Derecho*, 10, 65-84.
- Muixi, M (2012). La Gestión por Competencias de los Recursos Humanos. (Tesis de licenciatura, Universidad Abat Oliba CEU, Barcelona, España). Recuperado de: <http://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/182662/TFC-MUIXI-2012.pdf?sequence=1>.
- Mulgan, G. & Albury, D. (2003) *Innovations in the Public Sector*, Londres: Cabinet Office.
- Mulgan, G. (2007). *Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously*. Provocation, 03. Londres: Nesta.
- Musitu, G. (s.f.) Grounded Theory o “la teoría fundamentada en datos”. Universitat de Valencia: Valencia.
- Oficina Nacional de Innovación en la Gestión [ONIG] (2002). Competencias Laborales en la Administración Pública. Buenos Aires: Oficina Nacional de Innovacion en Gestión. Recuperado de https://aplicaciones.onsc.gub.uy/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=35
- Ojeda, J. (2006) Control del peso neto del gas licuado de petróleo en cilindros por un organismo supervisor. (Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Mayor De San Marcos, Lima, Perú).
- Op De Beeck, S & Hondeghe, A. (2010). Competency Management in the Public Sector: Three Dimensions of Integration. Recuperado de http://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/IO06060041_OpdeBeeckSophie%2020100407_IRSP_M.pdf
- Op de Beeck, S. (2009). Managing competencies in government: state of the art practices and issues at stake for the future. Recuperado de http://observgo.quebec.ca/observgo/fichiers/13281_OCDE.pdf
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] (1996). Integrating People Management into Public Service Reform. París: Puma.

- Orr, J. E., Sneltjes, C., & Dai, G. (2010). *The art and science of competency modeling: best practices in developing and implementing success profiles*. Los Angeles: The Korn/Ferry Institute.
- Osiptel (2012) *Diccionario de Competencias*. Lima: Osiptel.
- Osiptel (2016) Estructura Organizacional. Recuperado de <https://www.osiptel.gob.pe/categoria/estructura-organizacional>
- Osiptel (sin fecha). ¿Qué es Osiptel? Recuperado de: https://www.osiptel.gob.pe/Archivos/Sector_telecomunicaciones/Desarrollo_Sector/Que_es_Osiptel.pdf
- Osorio, C. & Elola, A. (2010). *Procesos de innovación: claves para su éxito o fracaso*.
- Pasco, M. & Ponce, F. (2015). Guía de investigación en Gestión. Lima: Vicerrectorado de Investigación PUCP. Recuperado de: http://cdn02.pucp.education/investigacion/2015/11/23144937/GUI%C3%ACA-DE-INVESTIGACIO%C3%ACN-EN-GESTIO%C3%ACN_LISTO_2X2_16nov_f2.pdfSalgado, 2007, p. 71.
- Pires, A. K., Prata, C. F., Santos, D. M. D., Brandão, H. P., Moraes, H., Carvalho, I. M. D., & Amaral, P. A. (2005). *Gestão por competências em organizações de governo*. Recuperado <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/383>
- Porret, M. (2007). *Recursos humanos: dirigir y gestionar personas en las organizaciones*. Esic Editorial.
- Porter, M. E. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires: Vergara.
- Prahalad, C. K. & Hamel, G. (1990). The Core Competence of the Corporation. *Harvard Business Review*, 8 (3), 79-91.
- Quintos, A., Molina, B., Ponce, D. & Celis, M. A. (2016). *Innovación un factor clave para empresas competitivas*. Recuperado de: <https://www.gestiopolis.com/innovacion-factor-clave-empresas-competitivas/>

- Ramió, C. & Salvador, M. (2003). Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas. *Revista Vasca de Administración Pública*, 65 (I), 63-90.
- Ramírez-Alujas, A. (2010). Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea. *Buen Gobierno*, 9, pp. 1-35.
- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Simposio o conferencia llevada a cabo en el congreso CLAD, Panamá.
- Rivas, L. A., Trujillo, M., Lámbarry, F., Chávez, A. & Chávez, J. A. (2013). Diagnóstico del sistema profesional de carrera y certificación de competencias gerenciales de los servidores públicos en México. *Estudios Gerenciales*, 29, 428-438.
- Rodríguez, M. (2006). De la Evaluación a la Formación de Competencias Genéricas: Aproximación a un Modelo. *Revista Brasileira de Orientação Profissional*, 7 (2), 33-48.
- Salgado, A. C. (2007). Investigación cualitativa: diseños, evaluación del rigor metodológico y retos. *Liberabit*, 13(13), 71-78.
- Sánchez-Morón, M. (2014). Prólogo. En R. Baca, A. C. Crisanto, J.M. Recio & O. Vignolo. (Ed.) *Comentarios y críticas a la ley del servicio civil*. (pp. 11-15). Lima: ECB.
- Sanghi, S. (2007). *The Handbook of Competency Mapping: Understanding, Designing and Implementing Competency Models in Organization*. (2da ed.) New Delhi: Sage Publications Inc.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2009). *Research methods for business students*. (4ta ed.). New York: Pearson.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2010). *Research methods for business students* (5ta ed.). New York: Pearson.
- Secretaría de Gestión Pública [SGP] (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Recuperado de: <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>

SERVIR (s.f) SERVIR: Herramienta del Perú que crece. Recuperado de

<http://www.servir.gob.pe/nosotros/quienes-somos/>

SERVIR (2015). *Documento de trabajo n° 1-2015: Marco conceptual del grupo de directivos públicos del servicio civil peruano*. Lima: Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Recuperado de: http://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/documento_de_trabajo_nro_1_2015_servir.pdf

SERVIR (2016). *Modelo de gestión del grupo de directivos públicos del servicio civil peruano*.

Lima: Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Sisternas, X. (1999). Los recursos humanos en las administraciones públicas: Un enfoque de gestión. En C. Losada. (Ed.) *¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (290-237). Washington: BID.

Skorková, Z. (2016). Competency models in public sector. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 230, 226-234.

Spencer, L. & Spencer, S. M., (1993) *Evaluación de competencias en el trabajo*. Boston: McBer and Company.

Ulrich, D. (2005). La propuesta de valor de Recursos Humanos: La próxima agenda de recursos humanos. *Capital Humano*, 193, 60-75.

Vignolo, O. (2014). Antecedentes jurídicos relevantes y datos básicos acerca del empleo público peruano, sin perder de vista el nuevo servicio civil. En R. Baca, A. C. Crisanto, J.M. Recio & O. Vignolo. (Ed.) *Comentarios y críticas a la ley del servicio civil*. (pp. 17-78). Lima: ECB.

Walther, F. (2015). New Public Management: The Right Way to Modernize and Improve Public Services?. *International Journal Of Business & Public Administration*, 12(2).

Waissbluth, M. (2008). *Gestión del cambio en el sector público*. Maestría en Gestión y Políticas Públicas [Documento de Trabajo], Universidad de Chile, CEGES.

Weber, M. (2016). *¿Qué es la Burocracia?* Buenos Aires: Tauro. Recuperado de:

http://www.ucema.edu.ar/u/ame/Weber_burocracia.pdf

Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2005). *Policy analysis: Concepts and practice* (4ya ed.). New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Windrum, P. (2008). Innovation and Entrepreneurship in Public Services, en Windrum, P. & Koch, P. (Ed.) *Innovation in Public Sector Services*. Cheltenham: Edward Elgar.

Yoshimassa, J.R. (2010). Gestão por competencias no setor publico. (Tesis de postgrado, Universidad Federale do Rio Grande do Sul, Brasil). Recuperado de <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/34481>

ANEXOS

ANEXO A: Perfiles de entrevistados

Entrevistado 1: Miguel Torres	
Profesión	Abogado y Licenciado en Administración
Años de Experiencia Laboral	22 años
Cargo Actual	Jefe de Recursos Humanos- OSIPTEL
Experiencia en organizaciones públicas	Experiencia en RR.HH en OSIPTEL tanto para temas administrativos y por competencias de la organización
Cargos Anteriores	Analista de Recursos Humanos- OSIPTEL
Temas principales trabajados	Gestión por Competencias
Experiencia en gestión por competencias	Si
Rol Desempeñado.	Diseñador e implementador del Modelo de Gestión por Competencias para el Estado.

Entrevistado 2: Evelin Camacho	
Profesión	Relacionadora Industrial
Años de Experiencia Laboral	13 años
Cargo Actual	Asesora de la Secretaría General
Experiencia en organizaciones públicas	Consultora de Recursos Humanos en la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR Secretaría General en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. Jefa de Recursos Humanos en Editora Perú (diario oficial El Peruano, Agencia de Noticias Andina y SEGRAF). Jefa de Selección, Capacitación y Desarrollo en el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual. Especialista del subsistema administrativo de Recursos Humanos. Ministerio de Educación.
Temas principales trabajados	recursos humanos Gestión por competencias y rendimiento
Experiencia en gestión por competencias	Si
Rol Desempeñado.	Implementadora del Modelo en Selección

Entrevistado 3: Magali Meza	
Profesión	Trabajadora Social
Años de Experiencia Laboral	18 años
Cargo Actual	Directora de Recursos Humanos – Ministerio del Interior.
Experiencia en organizaciones públicas	Temas referente a sindicatos, selección, capacitación y evaluación de desempeño. Especialista en SERVIR Directora de Recursos humanos en el MININTER
Cargos Anteriores	Especialista en la Gerencia de Desarrollo- SERVIR
Temas principales trabajados	Gestión por Competencias, Temas hard de recursos humanos.
Experiencia en gestión por competencias	Si
Rol Desempeñado.	Implementadora del Modelo

Entrevistado 4: Silvia García	
Profesión	Comunicadora
Años de Experiencia Laboral	18 años
Cargo Actual	Directora Académica de la Carrera de Administración y Recursos Humanos - Facultad de Negocios de la UPC
Experiencia en organizaciones públicas	Indecopi, Asesor en varias empresas del sector público, Minedu, Ministerio de Justicia, Servir trabajando también con ellos varios proyectos, he estado en SUNAFIL.
Cargos Anteriores	Indecopi Gerente de gestión humana, Asesor en varias organizaciones del sector público, Minedu, Ministerio de Justicia, Servir, SUNAFIL
Temas principales trabajados	Gestión por Competencias, capacitación, temas de coaching
Experiencia en gestión por competencias	Si
Rol Desempeñado.	Diseñadora y Asesora de implementación del modelo de Gestión por competencias

Entrevistado 5: Emelyn Arancel	
Profesión	Relacionadora Industrial
Años de Experiencia Laboral	16 años
Cargo Actual	Gerente de desarrollo de personas
Experiencia en organizaciones públicas	Funciones de recursos humanos en las Municipalidades de Surco y Barranco. Administración de personas en la Fiscalía de la Nación Consultora de Recursos Humanos en la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR Gerencia de Desarrollo de personas - SUNAT
Temas principales trabajados	Recursos Humanos y gestión por competencias y temas administrativos.
Experiencia en gestión por competencias	Si
Rol Desempeñado.	Diseñadora y ejecutora del Modelo

Entrevistado 6: Juan Carlos Cortés	
Profesión	Abogado con Maestría en Derecho Constitucional
Años de Experiencia Laboral	30 años
Cargo Actual	Presidente Ejecutivo de SERVIR
Experiencia en organizaciones públicas	Consultoría y Dirección de proyectos de gestión pública en temas de recursos humanos.
Cargos Anteriores	Presidente de la ONG Ciudadanos al día. Consultor Externo de OIT (Organización Internacional del Trabajo)
Temas principales trabajados	Reformas del Estado
Experiencia en gestión por competencias	Si
Rol Desempeñado.	Diseñador del Modelo de Gestión por Competencias para el Estado.

Entrevistado 7: Irene Vera	
Profesión	Psicóloga Organizacional
Años de Experiencia Laboral	-
Cargo Actual	Jefatura del departamento de Relaciones Laborales
Experiencia en organizaciones públicas	Consultorías a Cajas Municipales y a la SUNAT. Jefatura del departamento de Relaciones Laborales
Cargos Anteriores	Consultora en Data Centro
Temas principales trabajados	Gestión por competencias, programas de bienestar, evaluación del desempeño.
Experiencia en gestión por competencias	Si
Rol Desempeñado.	Ejecutora del Modelo de Gestión por competencias.

Entrevistado 8: Roberto Fernández	
Profesión	Ingeniero técnico superior de telecomunicaciones
Años de Experiencia Laboral	10
Cargo Actual	Director de Consultora Everis
Experiencia en organizaciones públicas	Asesoría y consultoría en temas de RR.HH a organizaciones públicas peruanas por medio de la firma Everis.
Cargos Anteriores	Analista de consultoría. Gerente de consultoría Gerente Adjunto Everis Perú.
Temas principales trabajados	Reformas del Estado
Experiencia en gestión por competencias	Si
Rol Desempeñado.	Diseñador del Modelo de Gestión por Competencias para el Estado.

Entrevistado 9: Fausto Liñan	
Profesión	Economista
Años de Experiencia Laboral	4
Cargo Actual	Consultor de negocios- Everis Chile
Experiencia en organizaciones públicas	Diseño de diccionario de competencias para organizaciones en el Estado. Programas de clima y cultura organizacional en entidades estatales.
Cargos Anteriores	Consultor de negocios- Everis Perú
Temas principales trabajados	Gestión por Competencias y evaluación de clima y cultura organizacional
Experiencia en gestión por competencias	Si
Rol Desempeñado.	Diseñador del Modelo de Gestión por Competencias para el Estado.

Entrevistado 10: Rommy Martinez	
Profesión	Licenciada en Gestión y Alta Dirección. Maestría en Recursos Humanos
Años de Experiencia Laboral	6
Cargo Actual	Consultora de recursos humanos en MININTER
Experiencia en organizaciones públicas	Experiencia de recursos humanos en SERVIR. Experta en consultoría en el Ministerio del Interior.
Cargos Anteriores	Consultora en SERVIR.
Temas principales trabajados	Reformas del Estado, modernización del Estado.
Experiencia en gestión por competencias	Si
Rol Desempeñado.	Diseñador del Modelo de Gestión por Competencias para el Estado.

Entrevistado 11: Maria del Pilar "Sato" Tamashiro	
Profesión	Psicóloga Organizacional
Años de Experiencia Laboral	25
Cargo Actual	Directora de la Consultora SOOM.
Experiencia en organizaciones públicas	Experiencia en la consultoría de RR.HH para SERVIR.
Cargos Anteriores	Gerente General de T&R Consultores. Docente universitario.
Temas principales trabajados	Reformas del Estado, modernización del Estado.
Experiencia en gestión por competencias	Si
Rol Desempeñado.	Diseñador del Modelo de Gestión por Competencias para el Estado.

Entrevistados OSIPTEL:

Entrevistado1: Juana Costilla	
Profesión	Psicóloga Organizacional
Años en Osiptel	6
Cargo Actual	Analista de recursos humanos
Experiencia en organizaciones públicas	Temas de procesos y funciones de recursos humanos
Cargos Anteriores	Psicologa organizacional – Ministerio de Justicia. Analista de recursos humanos- JNE
Experiencia en gestión por competencias	Si
Rol Desempeñado.	Diseñador del Modelo de Gestión por Competencias para el Osiptel.

Entrevistado2: Oscar Atoche	
Profesión	Administrador de empresas
Años en Osiptel	1
Cargo Actual	Analista de recursos humanos
Experiencia en organizaciones públicas	Temas de procesos y funciones de recursos humanos
Cargos Anteriores	Especialista de recursos humanos- Fondo MiVivienda. Ejecutivo II – Indecopi. Especialista de recursos humanos –SNSS Especialista de recursos humanos- Programa Juntos. Director de procesos de personal- MININTER
Experiencia en gestión por competencias	Si
Rol Desempeñado.	Desarrollador del Modelo de Gestión por Competencias para Osiptel

Entrevistado3: Alberto Arequipeño	
Profesión	Abogado
Años en Osiptel	10
Cargo Actual	Gerente de Asesoría Legal
Experiencia en organizaciones públicas	Temas de Regulación y asesoría legal
Cargos Anteriores	Jefe Legal – Sedapal. VicePresidente – Superintendencia Nacional de Servicios y Saneamiento.
Experiencia en gestión por competencias	Si
Rol Desempeñado.	Ejecutor del Modelo de Gestión por Competencias para Osiptel

Entrevistado4: Gonzalo Ruiz	
Profesión	Economista Doctorado en Economía
Años en Osiptel	5
Cargo Actual	Presidente de Directorio
Experiencia en organizaciones públicas	Temas de Regulación
Cargos Anteriores	Gerente de Estudios Economico-Indecopi. Gerente de Regulación – OSITRAN. Viceministro de Transporte y Telecomunicaciones. Director de Escuela de Competencia – Indecopi. Docente en la PUCP
Experiencia en gestión por competencias	Si
Rol Desempeñado.	Ejecución y Dirección del Modelo de Gestión por Competencias para Osiptel

Entrevistado5: Sergio Cifuentes	
Profesión	Economista
Años en Osiptel	11
Cargo Actual	Gerente General
Experiencia en organizaciones públicas	Temas de Regulación
Cargos Anteriores	Gerente de Políticas Regulatorias-Osiptel. Asesor Económico- CEPRI TELECOM
Experiencia en gestión por competencias	Si
Rol Desempeñado.	Ejecución y Dirección del Modelo de Gestión por Competencias para Osiptel

ANEXO B: Análisis documental

	Hay Group	Martha Alles	Javier Fernández	Síntesis
0	Fase Previa hace referencia a que debe iniciarse un proceso de sensibilización y analizar su situación actual.		Diseño de proyecto: Se debe concretar el diseño del proyecto para garantizar su eficiencia y eficacia. Tomar contacto con los departamentos, conocer a los equipos de apoyo y recabar la información necesaria. Esto con el fin de sensibilizar a la organización sobre la necesidad de cambio que se pretende alcanzar.	Proceso de sensibilización previo a la implementación, donde se debe identificar la situación actual de la organización, conocer a los equipos de apoyo y contactar con los diversos departamentos.
1	Etapa 1: Definiciones claves- plan estratégico Es necesario contar con una definición clara de la visión y misión de la organización, así como los valores con los que ella cuenta.	Se parte de la información estratégica de la organización: su misión y visión, y todo el material disponible con relación a la estrategia. Este punto de partida puede darse a partir de la información disponible o redefiniendo todos estos aspectos, para asegurarse que se trabajará en función de información actualizada.	Análisis de la situación actual: Involucrar a los directivos y responsables; definición, revisión, explicación y exposición de la misión, visión y objetivos. Se procederá a revisar aspectos como cultura y valores corporativos.	Se debe definir o revisar la estrategia organizacional con el fin de asegurarse que esta sea clara y comprensible en todos los niveles. Adicionalmente, se debe buscar involucrar a la alta dirección de la organización, haciéndolo participe del proceso.
2		Involucramiento de los directivos de la organización.		
3		La definición de competencias, estas pueden ser cardinales o específicas. Cabe resaltar que la definición de competencias debe ser única y evitar en todo caso la ambigüedad. Adicionalmente se debe describir apertura en grados.	Definición de los elementos básicos del modelo: selección de un grupo de expertos, quienes se encargaran de armar el directorio de competencias. Este directorio debe ser aprobado y comunicado a todos los colaboradores.	Definición única y específica de competencias
4	Etapa 2: Definir puestos y roles En esta etapa se debe definir y diseñar cuáles serán los puestos con los que la organización contará, así como las competencias necesarias	Asignación de competencias y grados o niveles a los diferentes puestos de la organización. Todas estas definiciones se encuentran en el documento denominado diccionario de competencias y comportamientos.	En esta fase también se debe inventariar los puestos existentes, posteriormente se describen y se arma el catálogo de puestos.	El tercer paso es definir los puestos de trabajo por competencias, para lo cual se deberá: - Mapear los puestos existentes e identificar la existencia de alguna ineficiencia.

	Hay Group	Martha Alles	Javier Fernández	Síntesis
5	<p>para los mismos.</p> <p>Etapa 3: Panel de expertos- método y muestra</p> <p>debe estar conformado por los directivos y por personas de la organización cuyas funciones estén relacionadas con el puesto a ser analizado. Este proceso tiene como objetivo que dicho grupo de expertos puedan debatir cuales son los principales requerimientos del puesto</p>	<p>Ambos documentos deben ser confeccionados a medida de cada organización.</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Selección de un panel de experto, quienes ayudarán en la identificación de competencias necesarios para realizar un correcto desarrollo de sus actividades. Este panel de experto estará conformado por colaboradores de mayor desempeño en cada puesto, representantes de recursos humanos y líderes del área. - Posterior al trabajo conjunto del panel de expertos se pasará a definir los puestos de trabajo, identificando las competencias para su correcto desarrollo. - Luego del desarrollo de la descripción de puesto, estos se deberán validar.
6	<p>Etapa 4: entrevista de incidentes críticos</p> <p>La unidad o área responsable de realizar esta etapa será la de Recursos Humanos, quienes por medio de entrevistas a profundidad al grupo seleccionado, pondrán a prueba todos los pasos indicados anteriormente</p>			
7	<p>Etapa 5: Codificar análisis de resultados.</p> <p>Una vez finalizadas las entrevistas a los expertos, estas deberán ser codificadas para obtener los resultados obtenidos y las competencias a ser tomadas para el desarrollo de perfiles de puesto.</p>			
8	<p>Etapa 6: desarrollo de perfiles</p> <p>consiste en establecer los niveles esperados para cada uno de los</p>			

	Hay Group	Martha Alles	Javier Fernández	Síntesis
	puestos, esto quiere decir, se debe de contar con un listado de competencias específicas, las cuales deberán tener un porcentaje mínimo de aceptación			
9	<p>Etapa 7: Validación</p> <p>Estas competencias deben ser validadas por el panel de expertos para dar paso al diseño de los procesos de recursos humanos basado en competencias.</p>			
10		Determinación de brechas entre las competencias definidas por el modelo y las que poseen los integrantes de la organización		Determinación de las brechas entre las competencias existentes y las descritas en el paso anterior.
11	<p>Etapa 8: Desarrollo de herramientas para implementar los procesos.</p> <p>Finalmente, se deberán aplicar la gestión por competencias a cada uno de los procesos propios de recursos humanos</p>	Diseño y aplicación de los procesos o subsistemas de recursos humanos por competencias.	Implementación del modelo: se inicia con el análisis de los procesos e implementación de los diseños elaborados.	Implementación de los subsistemas por competencias
12			Difusión: Se procederá a la presentación y difusión del modelo a usuarios y responsables.	Difusión del modelo a todos los colaboradores.

	Sisternas (1999)	Longo (2004)	Síntesis
Sobre el vínculo de los recursos humanos Y la Estrategia Organizacional	Planificar la GRH permite integrar las actividades de personal en un todo coherente en el que las diferentes acciones se complementen y refuercen mutuamente, de acuerdo con la estrategia de la organización. La planificación ayuda a traducir la estrategia corporativa en proyectos singulares y en actividades cotidianas de personal.	La GRH se presenta como un sistema integrado de gestión, cuya finalidad básica o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de una organización o sistema multi-organizativo	La gestión de recursos humanos debe estar completamente alineada a la estrategia organizacional, pues canaliza los objetivos planteado hacia los trabajadores quienes son los encargados de llevarla a cabo.
Temas presupuestarios	Por otro lado, en todo el mundo las administraciones públicas se enfrentan a un marco de austeridad presupuestaria de carácter estructural, a la vez que deben responder a mayores exigencias de calidad por parte de los usuarios de los servicios.	En defecto de instrumentos más elaborados y específicos, los presupuestos contienen elementos de planificación de personal que deben ser tenidos en cuenta. En todo caso, un sistema de PRH precisa, para estar completo, tener reflejo en las decisiones de asignación de recursos, así como en los mecanismos y decisiones de ejecución y de control presupuestario.	Son comunes las limitaciones de presupuesto dentro del sector público y estos, a su vez, en las disposiciones del área de recursos humanos.
Temas Políticos	Finalmente, el elemento externo más importante es sin duda el entorno político, y específicamente el sistema político y la cultura política del país [...] la solución sólo podrá provenir de una maduración democrática del sistema político que destierre las prácticas clientelistas de los partidos, y que extienda la idea de que la lealtad profesional no exige necesariamente la lealtad política.	A su vez, la turbulencia del entorno, la brevedad de los ciclos político-electorales y la frecuente volatilidad de las preferencias políticas confieren a la estrategia, cuando ésta es constatable, una extrema inestabilidad.	El entorno político, y sobre todo, la volatilidad de los puestos políticos, generan una serie de problemas tales como: clientelismo, falta de profesionalidad e inestabilidad en las decisiones estratégicas
Normativo	Evidentemente la normativa aplicable representa una limitación o una oportunidad de primera magnitud. La mayor parte de los problemas de GRH derivan de otras razones y no del marco normativo. La ley, o su inexistencia, se convierte muchas veces en la excusa para no intentar el cambio. Eso no quiere decir que no sea conveniente llevar a cabo una reforma normativa. Evidentemente, un acercamiento de la normativa que regula el empleo público al derecho laboral	El marco jurídico es poderoso elemento del entorno, cuya influencia normalmente introduciendo limitaciones, sobre el funcionamiento de los sistemas de GRH es incuestionable. En el ámbito público, la extensión e intensidad de las regulaciones incrementa su importancia. Del marco legal derivan algunas de las principales singularidades y restricciones que la GRH debe asumir en los sistemas públicos.	Las cuestiones normativas no tienen por qué impedir una buena gestión del personal; más el respaldo de una legislación favorable al cambio que se desea suscitar sirve cuantiosamente.

	Sisternas (1999)	Longo (2004)	Síntesis
Mercado Laboral	común facilitaría enfocar los temas de personal desde una óptica de gestión, lo que a su vez permitiría mejorar la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios públicos.		
	<p>Hablando de los empleados, es evidente cómo el mejoramiento de los sistemas educativos en algunos países de América Latina ha ido generando una fuerza de trabajo más formada, integrada por personas con inquietudes y aspiraciones que tienen unas altas expectativas de realización profesional y que exigen ser tenidas en cuenta y tratadas con respeto por su organización.</p> <p>[una limitación o una oportunidad de primera magnitud] también lo son la situación del mercado de trabajo y, en muchos países de América Latina, las tendencias a la flexibilización de las relaciones laborales o las dificultades que sufre el sistema de protección social</p>	<p>El mercado de trabajo constituye asimismo un referente de la mayor importancia para el diseño [...] Para el gestor público de recursos humanos, el conocimiento y seguimiento de su evolución y de sus fluctuaciones constituye cada vez más un recurso imprescindible.</p>	<p>EL entorno actual provee especialistas con alto grado de formación que están en la búsqueda de mejores condiciones laborales. Esto representa tanto una limitación como una oportunidad que debe observarse.</p>
Estructura Organizativa	<p>La presencia creciente en las administraciones públicas de profesionales, trabajadores intelectuales y otros empleados bien capacitados, así como de jóvenes y mujeres en puestos de responsabilidad, contribuye a cuestionar los sistemas de gestión y los estilos directivos tradicionales basados en principios de jerarquía y control, además de que impulsa el avance de estructuras más flexibles y participativas.</p>	<p>El conjunto de decisiones que se desprenden del diseño de estructuras constituye un factor situacional de la mayor relevancia para la GRH, cuyas consecuencias se extienden a la práctica totalidad de los subsistemas de ésta. El grado de estandarización del comportamiento mediante normas o descripciones de tareas, el tamaño de la pirámide jerárquica, el funcionamiento de los sistemas de planificación, los tipos de control y el grado de centralización/descentralización en la toma de decisiones, son, entre otros, datos estructurales muy relevantes para la gestión de las personas.</p>	<p>El diseño de la estructura dentro de la organización supone una condición predeterminada en la cual se realiza la gestión de personas. Si bien las estructuras en el Estado han sido caracterizadas como jerárquicas, una nueva generación de profesionales comienzan a implementar cambios sobre estos.</p>
Cultura Organizacional	<p>En general, todos estos factores motivadores dependen de la organización del trabajo, de los estilos de dirección y de la cultura organizativa,</p>	<p>Con frecuencia, los modelos mentales y valores interiorizados en el contexto organizativo constituyen una clave explicativa del</p>	<p>La cultura organizacional, entendida como los modelos mentales y valores compartidos</p>

	Sisternas (1999)	Longo (2004)	Síntesis
	<p>elementos estos en los que se deberán introducir cambios si se quiere lograr la motivación de los empleados.</p>	<p>comportamiento de las personas, así como de las propias políticas y prácticas de GRH desarrolladas en una organización.</p> <p>El cambio cultural produce en las personas un sufrimiento que necesita ser contenido y gestionado. Debe ser visto como un proceso gradual y largo que se nutre, entre otras cosas, de políticas de recursos humanos (empleo, desarrollo, compensación, relaciones humanas, etc.) adecuadas al objetivo y dotadas de impulso y perspectiva de largo plazo.</p>	<p>por toda la organización, tiene un rol importante respecto a las políticas de cambio y la predisposición que se tenga. Cualquier variación dentro de ella debe ser comprendida al largo plazo y de forma gradual.</p>

ANEXO C: Guías de entrevistas

Entrevista semiestructurada a expertos que han participado en la implementación del modelo de gestión por competencias.

La entrevista comenzará con unas preguntas introductorias, en referencia a su experiencia profesional:

1. ¿Cuál es su formación profesional?
2. ¿Cuántos años de experiencia tiene y en qué entidades ha laborado? ¿Qué cargo ocupa actualmente?
3. ¿Qué le motivo a inclinarse por el sector público y en especial los recursos humanos?
4. ¿Cuál es su percepción del funcionamiento de los recursos humanos en el sector en el que se encuentra?
5. ¿Cuál ha sido su experiencia (consultoría, supervisión, etc.) en la implementación y gestión de este tipo de modelo? ¿Podría mencionar en qué organización(es)?

La presente investigación busca profundizar en su experiencia en la implementación del modelo de gestión por competencias. En base a 8 ejes temáticos, de los cuales 6 fueron elaborados en base a los pasos para la implementación del modelo mencionados por diversos autores y se añadieron otros 2 relacionadas a la Administración de recursos humanos

Cultura Organizacional

6. ¿Qué motivó a la aplicación del modelo en esta organización?
7. ¿Cuáles son los valores que maneja la organización? ¿Considera que se cumplen? ¿Afectaron de alguna manera la implementación?
8. Si la idea de implementar no vino de alguien de alta dirección: ¿Fue fácil convencer a la alta dirección de implementar el modelo?
9. ¿Considera que existen ciertas prácticas o políticas formales o informales (cultura organizacional) que pueden afectar la implementación?
10. En su percepción, ¿fue difícil lograr el apoyo para la implementación?
11. ¿Qué métodos se utilizó para lograr el apoyo?
12. ¿Qué limitaciones encuentra en el sector público para la aplicación de nuevos modelos?

Estrategia Organizacional

13. ¿Considera que la estructura de la organización tiene algún tipo de influencia en la implementación?
14. En su opinión, antes de implementar el modelo, ¿la estrategia organizacional se encontraba en línea y actualizada a la realidad?
15. ¿La estrategia organizacional guarda alguna relación con la implementación?
16. ¿Los objetivos cumplen con la metodología SMART (Específico, medible, alcanzable, relevante, con un tiempo determinado)?
17. ¿Cómo consideran que estos se relacionan con la implementación?

Definición y clasificación de Competencias

18. ¿Cómo se realizó el proceso de definición y clasificación de competencias?
19. ¿Cómo considera podría afectar la correcta realización de este paso?

Elaboración del Diccionario de Competencias

20. El diccionario de Competencias con el que cuenta fue de elaboración propia o se contrató los servicios de algún tercero.
21. ¿Quiénes participaron en la elaboración del diccionario?
22. ¿Los demás colaboradores participaron de alguna forma en la herramienta?
23. ¿Qué función cumple?
24. ¿Qué repercusiones puede generar la incorrecta elaboración sobre la implementación?

Análisis de Competencias del Personal

25. ¿Cómo se realizó la comunicación con el personal?
26. ¿Existió algún tipo de resistencia de parte de los colaboradores?
27. ¿Quiénes fueron los encargados de validar las competencias por puestos?
28. ¿Qué herramientas se utilizaron?
29. ¿Qué decisiones se tomaron para eliminar las brechas existentes (competencias deseadas en el puesto y las existentes)?

Implementación en Subsistemas

30. ¿Cómo se llevó a cabo la implementación en los subsistemas de recursos humanos?

31. ¿Cuáles fueron las mayores complicaciones que se presentaron?

32. ¿Qué beneficios ha brindado el modelo?

Marco Legal

33. ¿Considera que existe algún tipo de restricción legal para implementar el modelo?

34. ¿La diversidad de regímenes laborales podría ocasionar algún tipo de dificultades en la implementación?

35. ¿Cómo afecta SERVIR en la decisión de implementar?

Marco Laboral

36. ¿Qué importancia tiene que haya en el mercado laboral candidatos idóneos para el puesto?

37. ¿Encuentran fácilmente el personal capacitado para los puestos que desean?

38. ¿Considera que la implementación del modelo ha afectado positiva o negativamente el proceso de selección?

39. En base a su experiencia. ¿Considera que exista otro punto a tener en cuenta?

40. ¿Considera posible la replicabilidad del modelo en otras organizaciones públicas?

Muchas gracias

Entrevista semiestructurada - Revisión en Osiptel

1. ¿Qué rol desempeñó en relación a la implementación?
2. Segunda Parte: Sobre los factores críticos.
3. ¿Cómo se conectan con de quién surgió la idea de implementar el modelo?
4. ¿Quién autorizó el MGC? ¿Fue propuesto al consejo directivo, al presidente o solo al Gerente General? (preguntar qué tipo de decisiones se ve con cada uno)
5. ¿Fue fácil convencer a la alta gerencia sobre la importancia del modelo?
6. ¿Cómo se logró convencer a la alta gerencia aun cuando los resultados son a largo plazo?
7. ¿La alta gerencia tuvo una participación activa en la implementación del modelo?
8. ¿Bajo cuantas presidencias llevan adelante el modelo? ¿Cómo lograron continuar con la implementación a pesar de estos cambios?
9. ¿Cómo se toma la decisión de innovar en un sistema tan pegado a la norma?
10. ¿Hubo alguna limitante por parte de una autoridad (Contraloría o SERVIR) en la implementación? ¿Cómo afectó?
11. ¿Se contaba con algún experto en Gestión por Competencias dentro de OSIPTEL en el momento de la implementación?
12. ¿Por qué se toma la decisión de recurrir una consultora en vez de contratar a un experto o capacitar a alguien interno?
13. ¿Considera que se contaba con los recursos necesarios para implementar el modelo? (dinero, personal, tiempo)
14. ¿Considera que el personal estaba capacitado para utilizar el modelo? ¿tuvieron una capacitación posterior?
15. ¿El área de recursos humanos cuenta con las facultades (poder-autonomía) para tomar decisiones de gran envergadura?
16. ¿Hubo alguna restricción legal con respecto al uso del presupuesto para desarrollar algún proceso de recursos humanos basado en competencias?
17. Ya dispuestos a comenzar con la implementación del modelo ¿Les generó alguna dificultad la forma en que estaba formulada la estrategia?

18. ¿Considera que la organización se adapta adecuadamente al entorno en el que se encuentra?
19. ¿Cómo se logró y que tan difícil fue hacer partícipe al personal del MDG?
20. ¿Cómo es el proceso de selección para un nuevo personal? ¿El proceso suele ser tedioso? (tienen problemas para encontrar personal adecuado a sus necesidades o es un tema del proceso en sí)
21. ¿Considera que existe una competencia con el sector privado por los profesionales que ustedes requieren?
22. ¿Cuántos y qué regímenes laborales tienen?
23. ¿Resulta complicado manejar diferentes regímenes laborales al interior de la organización? ¿Cómo hacen para gestionar un modelo con esta diversidad?
24. ¿Fue un problema compatibilizar el régimen laboral CAS con el MGC siendo esta reforma de largo plazo?
25. ¿Qué estrategia de comunicación se utilizó? ¿Se comunicaron los beneficios que genera el modelo?
26. ¿El Modelo fue comunicado a toda la organización desde un inicio? ¿Se mantiene la comunicación de manera constante?

ANEXO D: Codificaciones de los datos

Ver anexo digital

ANEXO E: Audios de entrevistas

Ver anexo digital

ANEXO F: Transcripciones de las entrevistas

Ver anexo digital

ANEXO G: Consentimientos informados

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión de la profesora Mayen Lucrecia Ugarte Vásquez Solís.

El objetivo de contar con la información solicitada es profundizar en los conocimientos y experiencias con el tema de investigación. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

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

Agradecemos su apoyo.


Leslie Chauca
20111623


Heber Garcia
20105617


Renato Martínez
20110200

Yo Miguel Torres, *Jefe de recursos humanos en Osiptel*, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica sobre los Factores en la implementación de un Modelo de Gestión por Competencias en organizaciones públicas. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,


Luis Miguel Torres Castillo
Jefe de RR.HH
DNI: 07921485

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, Análisis de la implementación de un Modelo Teórico empresarial de Gestión por Competencias en el Estado, identificando las principales diferencias y similitudes. Caso: "OSIPTEL", será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión del Mayen Lucrecia Ugarte Vásquez Solís.

El objetivo de contar con la información solicitada es profundizar en los conocimientos y experiencias con el tema de investigación, con el fin de tropicalizar las variables. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

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

Agradecemos su apoyo.



Leslie Chauca

20111623



Heber García

20105617

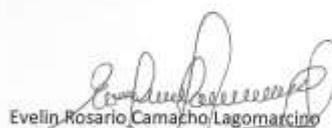


Renato Martínez

20110200

Yo Evelin Camacho, jefa de recursos humanos en OEFA, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica Análisis de la implementación de un Modelo Teórico empresarial de Gestión por Competencias en el Estado. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,



Evelin Rosario Camacho Lagomarcino

Jefa de RR.HH. en OEFA

DNI:

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, Análisis de la implementación de un Modelo Teórico empresarial de Gestión por Competencias en el Estado, identificando las principales diferencias y similitudes. Caso: "OSIPTEL", será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión de la docente Mayen Lucrecia Ugarte Vásquez Solís.

El objetivo de contar con la información solicitada es profundizar en los conocimientos y experiencias con el tema de investigación, con el fin de tropicalizar las variables. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

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

Agradecemos su apoyo.



Leslie Chauca

20111623



Heber García

20105617



Renato Martínez

20110200

Yo *Magali Meza*, *Directora General de RRHH del Ministerio del Interior*, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica Análisis de la implementación de un Modelo Teórico empresarial de Gestión por Competencias en el Estado. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,



Magali Meza Mundaca

Directora en RRHH

DNI: 10293923

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, Análisis de la implementación de un Modelo Teórico empresarial de Gestión por Competencias en el Estado, identificando las principales diferencias y similitudes. Caso: "OSIPTEL", será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión del Mayen Lucrecia Ugarte Vásquez Solís.

El objetivo de contar con la información solicitada es profundizar en los conocimientos y experiencias con el tema de investigación, con el fin de tropicalizar las variables. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

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

Agradecemos su apoyo.



Leslie Chauca

20111623



Heber García

20105617

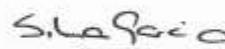


Renato Martínez

20110200

Yo Silvia García Vega, Directora Académica de la Carrera de Administración y Recursos Humanos - Facultad de Negocios de la UPC, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica Análisis de la implementación de un Modelo Teórico empresarial de Gestión por Competencias en el Estado. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,



Silvia García Vega

Directora Académica de la Carrera de Administración y Recursos Humanos -Facultad de Negocios de la UPC

DNI:

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, "Análisis de la implementación de un Modelo Teórico empresarial de Gestión por Competencias en el Estado, identificando las principales diferencias y similitudes. Caso: OSIPTEL", será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión de la profesora Mayen Lucrecia Ugarte Vásquez Solís.

El objetivo de contar con la información solicitada es profundizar en los conocimientos y experiencias con el tema de investigación, con el fin de tropicalizar las variables. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

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

Agradecemos su apoyo.



Leslie Chauca

20111623



Heber Garcia

20105617



Renato Martinez

20110200

Yo *Emelyn Arancel*, Gerente de Desarrollo de Personas en SUNAT, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica Análisis de la implementación de un Modelo Teórico empresarial de Gestión por Competencias en el Estado. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,



Emelyn Arancel Barrera

Especialista en RRHH

DNI:

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, Análisis de la implementación de un Modelo Teórico empresarial de Gestión por Competencias en el Estado, identificando las principales diferencias y similitudes. Caso: "OSIPTEL", será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión de la profesora Mayen Lucrecia Ugarte Vásquez Solls.

El objetivo de contar con la información solicitada es profundizar en los conocimientos y experiencias con el tema de investigación, con el fin de tropicalizar las variables. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

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

Agradecemos su apoyo.



Leslie Chauca

20111623



Héber García

20105617



Renato Martínez

20110200

Yo *Juan Carlos Cortés*, *Presidente Ejecutivo de SERVIR*, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica Análisis de la implementación de un Modelo Teórico empresarial de Gestión por Competencias en el Estado. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,


Juan Carlos Cortés Carcelén
Presidente Ejecutivo de SERVIR
DNI: 07202248

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, Análisis de la implementación de un modelo teórico empresarial de Gestión por Competencias en el Estado, identificando las principales diferencias y similitudes. Caso: "OSIPTEL", será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión de la profesora Mayen Lucrecia Ugarte Vásquez Solís.

El objetivo de contar con la información solicitada es profundizar en los conocimientos y experiencias con el tema de investigación, con el fin de tropicalizar las variables. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

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

Agradecemos su apoyo.



Leslie Chauca
20111623



Heber García
20105617



Renato Martínez
20110200

Yo Irene Vera, Jefa de Relaciones Laborales de BCRP, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica Análisis de la implementación de un modelo teórico empresarial de Gestión por Competencias en el Estado. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,



Irene María Julla Vera Arica
Mg. Administración/Psicóloga Organizacional

DNI: 25 829374

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, Análisis de la implementación de un Modelo Teórico empresarial de Gestión por Competencias en el Estado, identificando las principales diferencias y similitudes. Caso: "OSIPTEL", será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión de la profesora Mayen Lucrecia Ugarte Vásquez Solís.

El objetivo de contar con la información solicitada es profundizar en los conocimientos y experiencias con el tema de investigación, con el fin de tropicalizar las variables. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

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

Agradecemos su apoyo.



Leslie Chauca

20111623



Heber García

20105617



Renato Martínez

20110200

Yo Roberto Fernández López, Director- Head of Public Sector Perú de Everis, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica Análisis de la implementación de un Modelo Teórico empresarial de Gestión por Competencias en el Estado. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,



Roberto Fernández López

Director- Head of Public Sector Perú

DNI: 01072117

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, Análisis de la implementación de un Modelo Teórico empresarial de Gestión por Competencias en el Estado, identificando las principales diferencias y similitudes. Caso: "OSIPTEL", será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión de la profesora Mayen Lucrecia Ugarte Vásquez Solís.

El objetivo de contar con la información solicitada es profundizar en los conocimientos y experiencias con el tema de investigación, con el fin de tropicalizar las variables. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

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

Agradecemos su apoyo.



Leslie Chauca

20111623



Heber Garcia

20105617



Renato Martinez

20110200

Yo *Fausto Liñan Benavides*, *Business Consultant de Everis*, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica Análisis de la implementación de un Modelo Teórico empresarial de Gestión por Competencias en el Estado. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,



Fausto Liñan Benavides

Business Consultant

DNI: 70415111

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión de la profesora Mayen Lucrecia Ugarte Vásquez Solís.

El objetivo de contar con la información solicitada es profundizar en los conocimientos y experiencias con el tema de investigación. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

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

Agradecemos su apoyo.



Leslie Chauca

20111623



Heber García

20105617



Renato Martínez

20110200

Yo Rommy Martínez, Asesora de la Oficina General de Gestión de Recursos Humanos del Mininter, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica sobre los Factores en la implementación de un Modelo de Gestión por Competencias en organizaciones públicas. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,



Marjorie Rommy Martínez Ghiggo
Especialista en RR.HH
DNI: 44270560

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, Análisis de la implementación de un Modelo Teórico empresarial de Gestión por Competencias en el Estado, identificando las principales diferencias y similitudes. Caso: "OSIPEL", será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión de la profesora Mayen Lucrecia Ugarte Vásquez Soñs.

El objetivo de contar con la información solicitada es profundizar en los conocimientos y experiencias con el tema de investigación, con el fin de tropicalizar las variables. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general de ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

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

Agradecemos su apoyo.



Leslie Chauca

20111623



Heber García

20105617



Renato Martínez

20110200

Yo *Maria del Pilar Tamashiro*, Directora de Consultoría en SODM, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica Análisis de la implementación de un Modelo Teórico empresarial de Gestión por Competencias en el Estado. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,



Maria del Pilar Tamashiro Sakuda
Mag. en Psicología Organizacional
DNI: 07452420

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión de la profesora Mayen Lucrecia Ugarte Vásquez Solís.

El objetivo de contar con la información solicitada es profundizar en los conocimientos y experiencias con el tema de investigación. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

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

Agradecemos su apoyo.



Leslie Chauca

20111623



Heber García

20105617



Renato Martínez

20110200

Yo Juana Costilla, *Analista de Recursos Humanos en Osiptel*, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica sobre los Factores en la implementación de un Modelo de Gestión por Competencias en organizaciones públicas. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,



Juana Luz Costilla Rivera

Analista de RR.HH.

DNI: 10664603

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión de la profesora Mayen Lucrecia Ugarte Vásquez Solís.

El objetivo de contar con la información solicitada es profundizar en los conocimientos y experiencias con el tema de investigación. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

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

Agradecemos su apoyo.



Leslie Chauca

20111623



Heber Garcia

20105617



Renato Martinez

20110200

Yo Oscar Atoche Gutierrez, Especialista de RRRHH, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica sobre los Factores en la implementación de un Modelo de Gestión por Competencias en organizaciones públicas. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,



Oscar Atoche Gutierrez
Especialista de RRRHH
DNI: 25774171

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión de la profesora Mayen Lucrecia Ugarte Vásquez Solís.

El objetivo de contar con la información solicitada es profundizar en los conocimientos y experiencias con el tema de investigación. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

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

Agradecemos su apoyo.



Leslie Chauca

20111623



Heber García

20105617



Renato Martínez

20110200

Yo Luis Alberto Arequipelpeño Tamara, Gerente de Asesoría Legal en Osiptel, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica sobre los Factores Críticos en la implementación de un Modelo de Gestión por Competencias en organizaciones públicas. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,



Luis Alberto Arequipelpeño Tamara
Gerente de Asesoría Legal

DNI:

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión de la profesora Mayen Lucrecia Ugarte Vásquez Solís.

El objetivo de contar con la información solicitada es profundizar en los conocimientos y experiencias con el tema de investigación. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

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

Agradecemos su apoyo.



Leslie Chauca

20111623



Heber García

20105617



Renato Martínez

20110200

Yo Sergio Cifuentes, Gerente General de Osiptel y ex-Gerente de Políticas Regulatorias y Competencia, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica sobre los Factores en la implementación de un Modelo de Gestión por Competencias en organizaciones públicas. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,



Sergio Enrique Cifuentes Castañeda

M. Es. / Especialista en regulación

DNI:

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo de los estudiantes firmantes abajo y cuenta con la asesoría y supervisión de la profesora Mayen Lucrecia Ugarte Vásquez Solís.

El objetivo de contar con la información solicitada es profundizar en los conocimientos y experiencias del tema de investigación. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

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

Agradecemos su apoyo.



Leslie Chauca

20111623



Héber García

20105617



Renato Martínez

20110200

Yo Gonzalo Ruiz Díaz, ex-presidente del consejo directivo en Osiptel, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica sobre los Factores Críticos en la implementación de un Modelo de Gestión por Competencias en organizaciones públicas. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,



Gonzalo Martín Ruiz Díaz

Doctor/MA en Economía

DNI: 43442771

ANEXO H: Matriz de consistencia

PROBLEMA	OBJETIVOS	PREGUNTAS	MÉTODOS Y HERRAMIENTAS	UNIDAD DE ANÁLISIS	VARIABLES
	<p>Objetivo General: Estudiar e identificar los principales desafíos que surgen durante el proceso implementación de Gestión por Competencias en organizaciones públicas en el Perú.</p>	<p>Pregunta General: ¿Qué desafíos se presentan en la implementación de Gestión por Competencias en las organizaciones públicas del Perú que vienen desarrollando el modelo?</p>			
<p>Problema General: Existen problemas que surgen al implementar un modelo de Gestión por Competencias en organizaciones públicas del Estado peruano</p>	<p>Objetivos Específicos 1: Analizar el contexto de las ORH del sector público en el cual se desarrolla la Gestión por Competencias.</p>	<p>Preguntas Específicas: ¿Cuáles son los temas referentes a la implementación de Gestión por Competencias y la Administración de recursos humanos en el sector público?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión Bibliográfica - Análisis Documental 	Literatura del tema	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión por Competencias - Administración de recursos humanos en el sector público.

PROBLEMA	OBJETIVOS	PREGUNTAS	MÉTODOS Y HERRAMIENTAS	UNIDAD DE ANÁLISIS	VARIABLES
	<p>Objetivos Específicos 2: Consultar a expertos locales los mayores desafíos que surgieron en su experiencia de implementación de Gestión por Competencias en organizaciones públicas en base a los ejes temáticos previamente hallados.</p>	<p>¿Cuáles fueron los mayores desafíos que surgieron en la implementación de gestión por competencias en organizaciones públicas en base a la experiencia de expertos locales?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas Semiestructuradas - Teoría Fundamentada 	<p>Expertos quienes hayan aplicado o se encuentren intrínsecamente relacionados a la aplicación de Gestión por Competencias en organizaciones del Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cultura Organizacional - Estrategia Empresarial - Identificación de competencias - Diccionario de competencias - Análisis de la competencia personal - Implementación en subsistema

PROBLEMA	OBJETIVOS	PREGUNTAS	MÉTODOS Y HERRAMIENTAS	UNIDAD DE ANÁLISIS	VARIABLES
					<ul style="list-style-type: none"> s - Marco Jurídico - Mercado Laboral
	<p>Objetivos Específicos 3: Profundizar el estudio mediante la verificación del producto de la investigación en relación un organismo público que implementa el modelo.</p>	<p>¿Cómo se desarrollaron los factores críticos hallados dentro de una organización concreta?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas semiestructuradas - Codificación selectiva 	<p>Alta gerencia y personal de recursos humanos con injerencia en la implementación al interior de una organización</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Empoderamiento de las oficinas de recursos humanos - Expertise para implementar la Gestión por Competenc

PROBLEMA	OBJETIVOS	PREGUNTAS	MÉTODOS Y HERRAMIENTAS	UNIDAD DE ANÁLISIS	VARIABLES
					<ul style="list-style-type: none"> ias - Compromiso de la alta gerencia - Claridad de la estrategia organizacional - Comunicación organizacional integrada - Flexibilidad al cambio - Disposición al cambio - Control de Timing Político



PROBLEMA	OBJETIVOS	PREGUNTAS	MÉTODOS Y HERRAMIENTAS	UNIDAD DE ANÁLISIS	VARIABLES
					<ul style="list-style-type: none"> - Restricción Presupuestaria - Exceso de control y el temor al error - Falta de personal técnico capacitado - Diversidad de Regímenes



ANEXO I: Relacionamiento de las variables

Los factores críticos, en muchos casos, parten de familias de códigos con orígenes similares o que están fuertemente relacionados, pero que al momento de ser sintetizados dentro del esquema pasaron a cobrar un mayor grado de independencia.

Es necesario, sobre este tema, señalar que los factores críticos no operan de forma aislada, sino que suelen mantener distintas formas de relación respecto a sus pares. Por tal motivo, se revisaron las relaciones existentes entre cada una de las variables propias de los factores críticos. Producto del mismo se identificaron distintos tipos de relación entre los factores críticos, los cuales son profundizados en el presente capítulo.

1. Matriz de relaciones

Con la finalidad de facilitar la comprensión de las distintas relaciones planteadas, se ha dispuesto dicha información a manera de cuadro de doble entrada, el cual debe ser interpretado de la siguiente forma:

- Según su ubicación en el cuadro: se lee que la variable del eje vertical afecta o condiciona a la variable del eje horizontal.
- Según el color: revela el tipo de relación que mantienen las variables, el cual está señalizado dentro de la leyenda ubicada bajo el cuadro.

Por ejemplo, las tres variables del factor *Compromiso de la Alta Gerencia* tienen influencia directa en la tercera variable del factor *Empoderamiento de las ORH*: legitimidad necesaria para la toma de decisiones. En este caso se trata de una relación unidireccional directa.

Además, pueden revisarse en la tabla 4 los factores críticos identificados, las variables que contienen y el orden que se les fue asignado para su uso dentro de la *matriz de relaciones*, tabla 5. Cabe mencionar que se usó una versión reducida de cada factor crítico dentro de la *matriz de relaciones* por motivos funcionales.

Tabla 5: Factores críticos identificados

N°	Factor Crítico	Versión Reducida	Variables
1	Empoderamiento de las oficinas de recursos humanos	Empoderamiento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Personal capacitado 2. Disponibilidad de recursos 3. Legitimidad necesaria para la toma de decisiones
2	Expertise para implementar la Gestión por Competencias	Expertise	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conocer de forma teórica la Gestión por Competencias 2. Contar con el conocimiento práctico de la aplicación 3. Origen del expertise.
3	Compromiso de la alta gerencia	Compromiso	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aceptación por parte de la alta gerencia para implementar el modelo 2. El reconocimiento por parte de la alta gerencia de la utilidad del mismo 3. La participación activa de la alta gerencia en el proceso de implementación
4	Claridad de la estrategia organizacional	Claridad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Entendimiento 2. Interiorización 3. Que transmita y consigne la idea de la alta gerencia
5	Comunicación organizacional integrada	Comunicación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transparente 2. Constante 3. Enfocada en los beneficios del modelo
7	Flexibilidad al cambio	Flexibilidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reacción 2. Acción
8	Control de Timing Político	Timing	<ol style="list-style-type: none"> 1. Continuidad del apoyo 2. Documentos formales
9	Restricción Presupuestaria	Presupuesto	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impedimentos legales 2. Asignación de presupuesto interno.
10	Exceso de control y el temor al error	Temor al Error	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cultura de castigo al error 2. Excesiva normatividad
11	Falta de personal técnico capacitado	Mercado Laboral	<ol style="list-style-type: none"> 1. Limitada oferta de mercado 2. Capacidad de atracción
12	Diversidad de Regímenes	Regímenes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diversidad de regímenes

Fuente: Elaboración propia

Tabla 6: Matriz de relaciones

	Empoderamiento			Expertise			Compromiso			Claridad			Comunicación			Estructura	Disposición		Timing		Presupuesto		Temor al error		Mercado Laboral		Regímenes
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1
Empoderamiento	1	2	3	1	2	3																					
Expertise				1	2	3																					
Compromiso							1	2	3																		
Claridad										1	2	3															
Comunicación													1	2	3												
Estructura																1											
Disposición																											
Timing Político																											
Presupuesto																											
Temor al error																											
Mercado Laboral																											
Regímenes																											

Fuente: Elaboración Propia

	Relación directa unidireccional
	Relación de baja intensidad o indirecta
	Relación directa bidireccional

2. Análisis de las relaciones

Cómo se señaló al inicio del capítulo, pueden existir distintos tipos de relaciones entre las variables; para fines de este estudio se utilizaron tres tipos de relación:

- *Relación directa unidireccional*: cuando la relación de dependencia está claramente delimitada.
- *Relación de baja intensidad o indirecta*: cuando existe un vínculo de poca influencia o cuando una variable impacta sobre otra a través de otros elementos.
- *Relación directa bidireccional*: se utilizó cuando se encontraba una relación directa y recíproca entre dos variables.

A razón de ello se pudieron extraer las siguientes relaciones:

Diversidad de regímenes es una variable independiente que tiene relación directa con la *disposición al cambio*, ya que cada régimen implica, no sólo características contractuales propias, sino también una relación distinta del trabajador frente a la organización y, consecuentemente, su reacción y acción al cambio.

El factor crítico de *restricción presupuestaria* se convierte en una variable independiente con relación directa sobre: *empoderamiento de las ORH*, dado que una variable dentro de este factor, *disponibilidad de recursos*, depende de las limitaciones legales a las que está sujeta; *falta del personal técnico capacitado*, puesto que la variable, *capacidad de atraer el talento*, se ve condicionado al *presupuesto asignado* para este fin, limitando su posibilidad de competir tanto con el sector privado como con otras entidades del sector público para la contratación de personal idóneo; y, finalmente, *expertise para aplicar el modelo*, debido a que uno de los supuestos de este factor es que a la falta de expertise al interior de la organización, se puede contratar a una consultoría externa que brinde el servicio, mas esta posibilidad se ve condicionada al *presupuesto asignado*.

El *compromiso de la alta dirección* ejerce una presión directa sobre: *el empoderamiento de los recursos humanos* debido a que esta requiere de la aprobación y facultades de la alta gerencia para llevar adelante el proceso y *disposición al cambio*, ya que no es posible llevar adelante una reforma que implique un cambio dentro del status quo sin que se tenga una alta gerencia comprometida al mismo.

La *comunicación organizacional integrada* se relaciona directamente a la *disposición al cambio* en la medida en que permite utilizar mecanismos de comunicación que faciliten la transición y que den a conocer los beneficios de dicho cambio.

El *exceso de control y temor al error* influye considerablemente en la *disposición que tengan los trabajadores al cambio*, debido a que en el Estado, cómo se ha señalado en capítulos anteriores, existe una cultura de castigar el error bajo el cual no son bien recibidas las iniciativas de innovación por la mayoría.

Dentro del *empoderamiento de las ORH* se considera la variable de *capacidad del personal* para llevar adelante el proceso de implementación. Desde esa perspectiva, dicha variable influye en la variable *origen del expertise* propia de factor *expertise para implementar el modelo*, en el sentido que al no contar dentro de la organización con personal con conocimiento y experiencia se puede optar por contratar una consultora especializada externa.

El *compromiso de la alta gerencia* contempla la *participación activa* como el mayor grado de compromiso, el cual se ve relacionado con mecanismos de *comunicación* que visibilicen dicha participación. De igual forma el *compromiso de la alta gerencia* permite la *legitimidad de autoridad de las ORH para la toma de decisiones* empoderándolas.

Por otro lado, el *tipo de estructura* de una organización afecta la *legitimidad de la autoridad de las ORH*, en la medida que dentro de organismos más jerárquicos y con mayor número de personal, se complejiza el proceso de legitimación. Adicionalmente, suele suceder que las ORH dependen de una gerencia o se encuentra conformada por pocas personas, lo cual de por sí genera un prejuicio frente a otras áreas.

Mientras que el *nivel de legitimidad de las ORH* favorece a la *disposición al cambio* por parte de los colaboradores respecto a las decisiones que implementen; y, siempre que las ORH gocen de un alto nivel de legitimidad, esta variable influye positivamente en la creación de *documentos formales* que permita la continuidad del modelo a pesar de los cambios de directivos.

La *comunicación integrada* se relaciona con la *claridad de la estrategia* en el sentido que sirve como medio para comunicarla de manera clara, de forma tal que sea comprensible e interiorizable para todos los miembros de la organización. A su vez, la *disponibilidad de recursos* con los que cuenta las ORH permite que la comunicación se de manera constante.

Contar con los *conocimientos teóricos* permite *comunicar los beneficios* de la Gestión por Competencias, mientras que contar con *personal con experiencia* en la aplicación permite una mejor calidad en la comunicación.

Se ha señalado que el *compromiso de la alta gerencia* es indispensable al momento de iniciar el proceso de implementación, debido a que el primer paso es contar con la *aprobación de la alta gerencia*; no obstante se ha de señalar que los puestos de la alta gerencia tienen un

alto grado de rotación, motivo por el cual se vuelve necesario también un buen *manejo del timing político*, que le dé continuidad a la reforma.

La *disponibilidad de recursos* para hacer frente a las diversas actividades de recursos humanos, tales como: medición y mejora del clima, desarrollo de comunicación, capacitaciones y otros, se traducen en incentivos para *atraer personal* más allá de lo explícitamente monetario que viene a ser la remuneración; de igual forma genera incentivos para la fidelización de aquellos valores importantes dentro de la organización. Mientras que la característica negativa que rodea a las organizaciones estatales, tener un *exceso de normatividad*, le resta capacidad de *atracción al talento*.

Existe una relación indirecta entre la falta de personal técnico capacitado en el mercado y la *restricción presupuestaria*, puesto que no encontrar en el mercado el talento deseado, se modifican los planes de estratégicos de recursos humanos y estos, a su vez, se ven condicionados por las limitaciones legales sobre el uso de recursos y la distribución del mismo.