

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



“La implementación del Modelo de Gestión del Rendimiento en el marco de la Reforma del Servicio Civil Peruano: El Caso de la implementación del Plan Piloto en SERFOR 2015 - 2016”

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

AUTORA

Silvanna Doris Arévalo Ventocilla

ASESOR

Frank Casas Sulca

JURADO

Christian Alván Silva

Percy Bobadilla Díaz

LIMA – PERÚ

2017

A María Olga y Doris del Carmen



La implementación del Modelo de Gestión del Rendimiento en el marco de la Reforma del Servicio Civil Peruano:

El Caso de la implementación del Plan Piloto en SERFOR 2015 - 2016

Silvanna Doris Arévalo Ventocilla

sarevalo@pucp.edu.pe

La gestión de la implementación de una política pública tiene especial relevancia para su efectividad. Es durante esta fase que se conjugan diversos factores que pueden promover su éxito o fracaso; dichos factores pueden ser previstos o imprevistos durante el diseño o aparecer durante la implementación, del mismo modo diversos factores pueden influir y coexistir, facilitando o dificultando dicho proceso. Esta investigación considera las dificultades de la implementación como elemento central del análisis, alejándonos de premisas teóricas que priorizan el análisis del fenómeno desde el estudio de los procedimientos y la adecuación de los individuos a las normas. Algunos conceptos utilizados para el análisis serán las resistencias burocráticas, rutinas organizacionales y gestión del cambio. La evidencia empírica de esta investigación sugiere que los factores que facilitan o que dificultan son de distinta naturaleza, siendo los primeros de tipo político y organizacional y los segundos de carácter técnico.

Tomando como base la experiencia de implementación de una política pública en una entidad estatal en el contexto de la reforma del servicio civil peruano y asumiendo un enfoque de abajo hacia arriba que coloca en el centro del análisis a los actores burocráticos que experimentaron la implementación; esta investigación identifica como factores que favorecieron el proceso de implementación el liderazgo ejercido por los directivos como principales impulsores de la reforma, la legitimidad de dicho liderazgo, la voluntad política, el compromiso con la reforma, la cultura organizacional y las estrategias de manejo del cambio como la gestión de comunicación así como el involucramiento y entendimiento de los actores como agentes activos de implementación, entre otros. Del mismo modo, algunos factores que dificultaron la implementación estuvieron relacionados con las rutinas burocráticas, los tiempos para la implementación, las herramientas a ser implementadas, así como las nuevas tareas y responsabilidades acaecidas con el cambio.

Palabras Clave: Implementación, implementación de políticas públicas, gestión del rendimiento, gestión del desempeño, burocracia, reforma del servicio civil, servicio civil, gestión del cambio, liderazgo en el sector público, liderazgo

The implementation of the Performance Management Model in the context of the Peruvian Civil Service Reform:

A study case of the pilot plan implementation in SERFOR 2015 – 2016

Silvanna Doris Arévalo Ventocilla

sarevalo@pucp.edu.pe

The management of the implementation phase of a public policy has a special relevance for its effectiveness. During this phase several factors are combined to promote its success or failure; these factors could be identified or not during the design process or appear during implementation of the policy. In addition, some other factors are continuously influence in order to facilitate or disrupt the implementation process. This investigation considers the difficulties of the implementation as a central element of the analysis, moving away from the theoretical premises that prioritize the analysis of the phenomenon from the study of the procedures and the adaptation of the individuals to the norms. Some concepts used for the analysis are bureaucratic resistances, organizational routines and change of management. The empirical evidence of this research suggests that the factors that either facilitate or disrupt are from different character, the ones that facilitate are related to political and organizational elements and the ones that disrupt are related to technical tools or processes.

Based on the experience of the implementation of a public policy in a governmental entity and assuming a bottom-up approach that focuses the center of the analysis in the bureaucratic actors; this research identifies as factors that promote the implementation: the leadership of the directors of the entity as the main sponsors of the reform, the legitimacy of that leadership, the political will, the commitment with the reform, the organizational culture and the strategies deployed to face the change, communication management, among others. In the same way, some factors that disrupt the implementation are the new technical tools and new routines to be executed.

Key Words: Implementation, public policy implementation, performance management, bureaucracy, civil service reform, change management, leadership at public sector, leadership

TABLA DE CONTENIDOS Φ

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1: LA GESTIÓN DEL RENDIMIENTO EN SERFOR	7
1.1. La reforma del servicio civil y el Modelo de Gestión del Rendimiento	7
1.2. El Plan de Acción del Modelo de Gestión del Rendimiento en su etapa piloto	11
1.3. La aplicación del Modelo de Gestión del Rendimiento en SERFOR	12
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO	23
2.1. La Gestión del Rendimiento como política pública	23
2.2. La implementación de las Gestión del Rendimiento	27
2.3. Los factores de la gestión de la implementación.	29
CAP 3. IDENTIFICACIÓN DE FACTORES QUE FAVORECIERON LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO	41
3.1. Oportunidad institucional y perfil del directorio	42
3.2. Estrategia de comunicación e involucramiento de actores	47
3.3. Compromiso con la reforma y cultura organizacional	57
CAP 4. IDENTIFICACIÓN DE FACTORES QUE DIFICULTARON LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO	62
4.1. Complejidad de la metodología y establecimiento de metas	62
4.2. Carga laboral administrativa y seguimiento de funciones	72
4.3. Establecimiento del cronograma y responsabilidades del proceso	77
CONCLUSIONES	82
BIBLIOGRAFÍA	87

INTRODUCCIÓN

La reforma del servicio civil peruano, dentro del marco de la Modernización del Estado y la Modernización de la Gestión Pública, tiene como objetivo que las entidades del Estado alcancen mejores niveles de eficiencia y eficacia y presten servicios de calidad a los ciudadanos. Esta reforma compone la efectiva implementación del modelo de gestión del rendimiento en las instituciones del Estado. Este proceso es clave pues repercute directamente en la mejora del rendimiento y las capacidades de los servidores públicos, responsables de brindar los mencionados servicios a los ciudadanos.

La etapa de implementación de una política pública tiene un rol fundamental para su efectividad. Si bien las etapas del ciclo de las políticas públicas son múltiples, cíclicas y contrapuestas, es durante la fase de implementación en que se conjugan diversos factores que pueden promover su éxito o fracaso. Los factores pueden ser previstos o imprevistos en el diseño, así como pueden aparecer otros durante la implementación. Entonces, en una experiencia de implementación pueden influir y coexistir varios factores, algunos facilitando y otros tantos dificultando el proceso. Según Grindle (2009: 35-40), los factores pueden influir en dos momentos: en el diseño inexacto de la política y en el contexto económico, burocrático y de gestión en el que se implementa. La relación entre ambas categorías –contenido y contexto– generan los obstáculos difíciles de superar en el proceso de implementación de políticas.

La bibliografía sobre implementación de políticas públicas e implementación de procesos de reforma institucionales es escasa, producto de que la temática es de reciente relevancia. Valga precisar que la bibliografía considerada busca identificar los factores que explican la “brecha de implementación” y no se mencionan los trabajos prescriptivos. En efecto,

se discute la brecha de implementación entendida como la diferencia entre el contenido de la política y lo que se ejecuta realmente.

En el caso peruano, es común asumir que el contenido o el diseño de las políticas es de “baja calidad” y son mejor descritas como “ineficaces” y los “objetivos de las políticas públicas son alcanzados solo de manera parcial, incluso cuando existe un amplio consenso entre las diferentes partes interesadas” (Morón y Sanborn 2008: 39). Del mismo modo, el inadecuado diseño de la política imposibilitará que la necesidad que le dio origen pueda ser satisfecha (Rey-Sánchez 2015, Peña 2013 y Mego 2015).

Con respecto a los factores contextuales, se ha estudiado que el apoyo y el respaldo político fueron fundamentales en la implementación de la reforma de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria en la década de 1990. Junto a ellos, se destacan la capacidad tecnocrática, el liderazgo institucional y el reconocimiento de la sociedad civil (Durand y Thorp 1998, Durand 2002). El apoyo político también se manifiesta cuando la política pública a implementar se identifica como parte de una respuesta a un problema urgente (Cortázar 2007).

Otro factor identificado en la revisión bibliográfica es la capacidad burocrática. Esta no es homogénea en todo el Estado. En los sectores de servicios básicos, política educativa, los programas de nutrición y lucha contra la pobreza las políticas son aplicadas de manera ineficiente y los funcionarios tienen dificultades para llevar a cabo nuevas funciones (Morón y Sanborn 2008, García 2004, Manrique 2015). Además, se han encontrado otros factores como son la insuficiente disposición de recursos destinados para ejecutar la implementación (Manrique, 2015, Peña 2013, Peña 2016), débil capacidad gerencial de

los funcionarios (Peña 2013), ausencia de una política de recursos humanos que impide un vínculo laboral estable de los funcionarios de programas sociales (Rey-Sánchez 2015), ausencia de personal especializado y entornos institucionales cambiantes debido a la alta rotación de funcionarios y autoridades (Peña 2016).

En la revisión bibliográfica de los procesos de implementación se destaca que no se mencionan factores como la estrategia de implementación y de los factores informales que conforman las rutinas y prácticas burocráticas institucionalizadas. Asimismo, no se ha discutido las estrategias de involucramiento, el compromiso y la resistencia de los actores.

Esta investigación reconoce la relevancia que tiene la gestión de la implementación en el éxito o fracaso de una política pública. Para efectos del presente estudio, se asume que el análisis de la experiencia de implementación del modelo de gestión del rendimiento en el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) brindará información empírica que contribuirá en el proceso de Modernización del Estado y la Gestión Pública, por ello resulta pertinente el análisis de los factores que influyeron durante su fase piloto y así poner al servicio los aprendizajes para futuros procesos de implementación del modelo en otras entidades del Estado.

Para ello, la unidad de observación es el proceso de Modernización del Estado en el marco de la reforma del servicio civil peruano en el periodo 2015–2016. Y, por su parte, la unidad de análisis es el proceso de implementación del plan piloto del modelo de gestión del rendimiento desarrollado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) en

el marco de la reforma del servicio civil peruano en SERFOR durante el periodo 2015–2016.

Esta investigación busca responder la siguiente pregunta principal: ¿Cuáles fueron los factores que influyeron en la implementación del plan piloto del modelo de gestión del rendimiento en SERFOR en el periodo 2015–2016 Φ? Las sub preguntas son: a) ¿Cómo se organizó la ejecución de la implementación del plan piloto del modelo de gestión del rendimiento en SERFOR en el periodo 2015–2016?, b) ¿Cuáles fueron los factores que facilitaron la implementación del plan piloto del modelo de gestión del rendimiento en SERFOR en el período 2015–2016? y c) ¿Cuáles fueron los factores que dificultaron la implementación del plan piloto del modelo de gestión del rendimiento en SERFOR en el periodo 2015–2016Φ?

El objetivo principal de esta tesis es comprender cuáles fueron los factores que influyeron en la implementación del plan piloto del modelo de gestión del rendimiento en SERFOR en el marco de la reforma del servicio civil peruano en el periodo 2015–2016. Desprendiéndose los siguientes sub objetivos: a) Comprender la organización de la ejecución de la implementación del plan piloto del modelo de gestión del rendimiento en SERFOR en el periodo 2015–2016, b) Identificar cuáles fueron los factores que facilitaron la implementación del plan piloto del modelo de gestión del rendimiento en SERFOR en el período 2015–2016y c) Determinar cuáles fueron los factores que dificultaron la implementación del plan piloto del modelo de gestión del rendimiento en SERFOR en el periodo 2015–2016.

La presente investigación plantea tres hipótesis:

- El plan diseñado y puesto en marcha en SERFOR para la implementación del plan piloto del modelo de gestión del rendimiento presentó dificultades durante su ejecución, tales como incumplimientos de cronogramas, comprensión efectiva de sus objetivos, deficiencias en la aplicación de la metodología y herramientas por parte de los servidores evaluadores y evaluados. En líneas generales discrepancias entre lo que la norma esperaba y lo que finalmente ejecutaron los actores.
- El principal factor que posibilitó la implementación fue la capacidad de gestión del cambio de la Alta Dirección de SERFOR. Esta capacidad se vio reflejada en el diseño e implementación de estrategias de comunicación que tuvo como resultado que los trabajadores reconozcan la importancia de la reforma y la implementación del plan piloto.
- Existen múltiples factores que dificultaron la implementación del plan piloto de la política de gestión del rendimiento en SERFOR, entre ellos, el principal elemento fue la resistencia al cambio de los servidores públicos. Este hecho generó demora y retraso para la consolidación del modelo y la ejecución del método para la implementación de los procesos de gestión del rendimiento en las instituciones.

La metodología utilizada en esta investigación es el análisis retrospectivo de estudio de caso. Se emplea una aproximación exploratoria y descriptiva, además de un enfoque cualitativo. Se aplicaron entrevistas semi estructuradas a diferentes actores identificados, tales como especialistas en temas de gestión del rendimiento en el sector público, responsables e involucrados en la implementación del modelo de gestión del rendimiento en SERFOR y SERVIR, así como servidores públicos evaluados y evaluadores. Del

mismo modo se analizó documentación oficial vinculada al proceso de implementación de la gestión del rendimiento en SERFOR.



CAPÍTULO 1: LA GESTIÓN DEL RENDIMIENTO EN SERFOR

En el presente capítulo, se describe el proceso de implementación del plan piloto del Modelo de Gestión del Rendimiento (GdR) implementado en SERFOR. Para ello, es preciso mencionar las características principales de esta política pública y el rol desempeñado por SERVIR como ente rector del Sistema Administrativo de Recursos Humanos y responsable de la implementación del modelo. Entonces, este capítulo busca ofrecer al lector un panorama amplio sobre el que se desarrolla el análisis e introducirá los términos utilizados en este proceso.

1.1. La reforma del servicio civil y el Modelo de Gestión del Rendimiento

SERVIR fue creado en el 2008 como un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Tiene el propósito de modernizar la función pública a través de un servicio civil meritocrático, flexible y con altos niveles de eficiencia que sirva con calidad y eficiencia a la ciudadanía. La Ley del Servicio Civil (Ley N° 30057) define que la GdR comprende la evaluación de desempeño cuya finalidad es estimular el rendimiento y el compromiso del servidor civil. Por otro lado, el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil agrega que la GdR se ejecuta mediante actos de administración interna y que se basa en instrumentos técnicos y metodologías de valoración del cumplimiento de las funciones, compromisos y metas de los servidores.

El subsistema de GdR tiene como propósito estimular el buen rendimiento y el compromiso de los servidores, identificando y reconociendo sus aportes a los objetivos y metas institucionales, así como sus necesidades de mejora. Este subsistema tiene incluido como proceso la evaluación del desempeño que mide el desempeño del servidor civil en su puesto. Es un mecanismo de diagnóstico y evaluación que sirve para conocer el estado

actual de los recursos humanos de la entidad. De conformidad con lo expresado por la Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento del Servicio Civil, la GdR es uno de los principales procesos de gestión del talento humano de una entidad debido al alto impacto que tienen sus resultados en el resto de áreas y en el resto de procesos del Sistema de Recursos Humanos, así como en el desarrollo personal y profesional de las personas.

El modelo considera que la GdR es un proceso de gestión que, al mejorar el desempeño individual, repercutirá en los resultados colectivos y de la entidad. Se le considera como un factor fundamental para la mejora de la motivación y el rendimiento del servidor público, a través de la aplicación de métodos y criterios que aseguren la objetividad e imparcialidad del proceso. El modelo contempla los beneficios con la implementación para cada uno de los actores institucionales: Oficinas de Recursos Humanos (ORH), los Directivos y los servidores.

El modelo se sustenta en cuatro criterios para su implementación: 1) la sencillez en la aplicación de instrumentos y herramientas, 2) la objetividad en base a la definición de indicadores medibles, 3) la segmentación en base a la particularidad de cada entidad y 4) la progresividad de acuerdo a los resultados parciales obtenidos en las entidades y sus ORH. En base a estos criterios, se establecen las condiciones para el éxito de la implementación: liderazgo y compromiso de las autoridades y directivos, participación e involucramiento de los actores, minimización de la subjetividad en base al diseño de instrumentos transparentes, vinculación con la gestión operativa institucional y priorización de la capacitación planificada.

La metodología que comprende el modelo para la etapa de evaluación de desempeño considera los siguientes criterios: segmentar a las entidades acorde a la cantidad de

servidores y las capacidades en GdR, segmentar a los servidores en directivos, mandos medios, personal ejecutor y operadores, y definir los mecanismos de evaluación acorde a las segmentaciones anteriores. Por otro lado, el modelo define a los actores involucrados en el proceso y sus responsabilidades. Los evaluadores son los encargados de planificar, realizar el seguimiento del desempeño, ejecutar la evaluación del desempeño y dar la retroalimentación. Los evaluados son los actores que participan en todas las etapas de GdR. El Comité Institucional de Evaluación es el responsable de resolver cualquier controversia en caso algún evaluado presente reclamo sobre su calificación, la ORH es responsable del acompañamiento de la implementación, y por último, SERVIR es el ente rector.

Para una efectiva implementación del Modelo, el ciclo debe estar alineado y articulado con diversos procesos y mecanismos de la administración pública. Este ciclo debe tener carácter anual y debe iniciar inmediatamente después de finalizado el proceso de planeamiento y presentación oficial del POI o similar. Comprende cinco fases consecutivas y cíclicas, comenzando con una Etapa 0 en el año de inicio de la implementación o cambio en el modelo. Esta etapa implica acciones preparatorias y no forma en estricto parte del ciclo. En esta etapa se busca definir el modelo de GdR institucional y validarlo con SERVIR.

En la Etapa 1: de Planificación, la entidad elabora el cronograma institucional, se define la estrategia de comunicación interna del proceso, se inician las capacitaciones bajo responsabilidad de la ORH y se conforma el Comité Institucional de Evaluación. Durante la Etapa 2: de Establecimiento de metas y compromisos de conducta, se dan las reuniones entre el evaluador y el evaluado con la finalidad de definir los objetivos y las metas de

cada una de los funcionarios. Por las características de esta etapa, es necesaria la participación activa de ambos.

En la Etapa 3: de Seguimiento, el evaluador orienta, acompaña, retroalimenta y apoya al evaluado en la realización de sus funciones. Este seguimiento se realiza en base a la utilización de registros y reuniones, identificando las dificultades en el cumplimiento de las metas y procurando proponer mejoras o la modificación de las mismas. La Etapa 4: de Evaluación, se compone por la valoración del desempeño del evaluado. En base al registro, se evalúa utilizando los formatos en coordinación con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la entidad (para metas grupales), y se envían los resultados a la ORH. La ORH es la responsable de asignar la calificación según contempla la metodología y prepara la lista de evaluados de buen rendimiento (aquellos que cumplieron con más del 90% de los objetivos planteados). Por último, la Etapa 5: de Retroalimentación reúne nuevamente al evaluador y al evaluado luego de la notificación de la calificación. Esta reunión tiene por finalidad intercambiar opiniones y expectativas y elaborar un plan de mejora del servidor.

Para tales efectos, se diseñaron ocho formatos con la finalidad de documentar el proceso de implementación del modelo. Éstos se encuentran en el Manual del Modelo y son: formato de fijación de metas y compromisos, formato de registro de evidencia, formato de reunión de seguimiento, formato de notificación de calificación obtenida, formato de confirmación de evaluación, formato de acta de retroalimentación, formato de reporte final de GdR y formato de plan de mejora.

El modelo contempla un proceso escalonado de ejecución progresivo de siete años, con inicio en 2015 y finalización en 2021. Se establecieron así dos etapas: a) Etapa Piloto y

b) Etapa de desarrollo y consolidación. En la fase piloto, las consecuencias, resultado de la evaluación del desempeño de los servidores, quedaron suspendidas. Ello quiere decir que no serán consideradas en estricto para la progresión de los servidores civiles, la decisión de las compensaciones ni para la determinación de la permanencia en el servicio civil.

1.2. El Plan de Acción del Modelo de Gestión del Rendimiento en su etapa piloto

El 18 de marzo de 2015, SERVIR formalizó la aprobación del Plan de Acción para la Implementación del Modelo de Gestión del Rendimiento en su Etapa Piloto (SERVIR 2015a). El plan estableció la estrategia en base a una visión integral y gradual del proceso de implementación del modelo, orientado a obtener resultados en el corto plazo que puedan otorgar legitimidad al proceso. El plan tiene como objetivo general definir las tareas y actividades necesarias para garantizar la implementación del modelo en su etapa piloto, con un horizonte de dos años, asegurando la gestión de evidencias y casos de éxito en las entidades públicas. Entre tanto, los objetivos específicos se definen en el marco de cuatro grandes ejes que sustentan la estrategia de implementación y que orientan la formulación de las actividades:

- Eje 1: Estrategia de Desarrollo Normativo: contar con los instrumentos de GdR y el proceso de implementación.
- Eje 2: Preparación de entidades: capacitar a las entidades dentro de un planificado proceso de gestión del cambio a través de la estrategia de comunicación y de desarrollo de capacidades.
- Eje 3: Asistencia técnica y asesoramiento: realizar el acompañamiento y asistencia técnica por parte de SERVIR.

- Eje 4: Recursos para la implementación: asegurar las capacidades y recursos humanos, financieros y tecnológicos en SERVIR.

Posteriormente, el 31 de marzo de 2015, se aprobó la aplicación del Plan Piloto del periodo 2015 en cuatro instituciones: la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC), el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) y la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Los criterios definidos por SERVIR para la selección de entidades participantes del primer piloto fueron:

- Dimensión y accesibilidad: Las referidas instituciones cuentan con 400 servidores públicos en promedio.
- Compromiso político: Existe un real involucramiento de funcionarios y directivos.
- Garantía de sostenibilidad: Continuación de la acción después de la aplicación de los pilotos.
- Resultados: Hay posibilidad de concretar rápidos resultados para evidenciar beneficios del proceso.
- Concurrencia con otros actores para reducir costes de las intervenciones: Se incorpora a los cooperantes por la concurrencia que tienen, colaboración e intercambio de información que enriquece la intervención.

1.3. La aplicación del Modelo de Gestión del Rendimiento en SERFOR

SERFOR es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Agricultura y tiene como misión la promoción de una gestión sostenible y participativa de los recursos

forestales y de la fauna silvestre, así como el aprovechamiento de sus servicios ecosistémicos, brindando servicios de calidad que contribuyan al bienestar de los ciudadanos y ciudadanas. SERFOR se funda en base a las premisas y principios de la Ley de Modernización del Estado y la Política de Modernización del Estado (Arévalo 2017d). En este marco, se destaca la importancia que confiere la institución a desarrollar e instaurar un servicio civil meritocrático, orientado a mejorar el desempeño de los servidores, basándose en principios de mérito e igualdad de oportunidades.

Además, busca la profesionalización de la función pública de modo que se atraiga a las personas calificadas y se priorice la meritocracia en el acceso, evaluación y permanencia en el sector público. En concordancia con ello, en SERFOR la metodología aplicada para la selección de los servidores en los puestos de confianza definió que sean por concurso público (Arévalo 2016b, 2016c, 2017d), a excepción de los cuatro Gerentes Públicos ya asignados y otros tres en proceso de asignación hacia julio de 2016 (Arévalo, 2016b).

La Directora Ejecutiva y el Secretario General mostraron voluntad en la implementación del Modelo en SERFOR. Ambos tienen trayectorias profesionales vinculadas a procesos de Modernización del Estado. Consideraban que la práctica de la GdR traería resultados positivos para la institución. Esta consigna fue compartida y respaldada por los demás directivos en la entidad (Arévalo 2016b, 2016c, 2016d, 2016g, 2017b, 2017d). Así, la participación de SERFOR en este piloto es parte de un proceso integral de reforma que considera a la GdR como una herramienta de gestión y cambio institucional de cara a convertir a la institución en una entidad moderna (Arévalo 2016b, 2017d).

De otro lado, el tamaño de la entidad y el número de servidores y funcionarios en este primer piloto durante el 2015 fue de 232, cantidad de individuos que permitía la

aplicación de un piloto efectivo y controlado (Arévalo 2016d, 2017b). La mayoría de servidores que participaron estaban bajo la modalidad de contratación administrativa de servicios (CAS). De este total, 31 cumplieron las veces de evaluadores y, en promedio, tuvieron responsabilidad sobre siete servidores evaluados. Sin embargo, hubo casos en los que los evaluadores tenían responsabilidad sobre equipos de trabajo que superaban los quince miembros.

Para el 2015, se definió que serían sujetos de esta implementación los servidores cuya base fuera Lima. Posteriormente el universo se extendió a los servidores ubicados en seis ciudades del país, en las Administraciones Técnicas Forestal y de Fauna Silvestre (ATFF): Piura, Cajamarca, Ancash, Arequipa, Cusco y Tacna (Arévalo, 2017b). Los trabajadores en Lima se encontraban dispersos en tres locales, dificultando la coordinación para llevar a cabo las reuniones. Recién en enero de 2016 se concreta la mudanza al actual local en el distrito de La Molina. Estas instalaciones cuentan con facilidades de espacio y, sobre todo, la posibilidad concreta de tener a todos servidores de Lima en un único lugar.

La mudanza fue un evento que contribuyó a fortalecer el orgullo y sentido de pertenencia de los servidores. Finalmente, quienes se dedicaban a los temas de flora y fauna en el Estado Peruano, contaban con un local propio bajo la identidad institucional de SERFOR (Arévalo 2016b, 2017d). Las nuevas instalaciones cuentan con un diseño de mobiliario y disposición moderno, de espacio abiertos, con salas de reuniones con paredes de vidrios y un auditorio para diversos eventos institucionales. Todo ello con la finalidad de fomentar el intercambio e interacción entre los servidores y proveer un espacio que refleje la intención institucional de modernidad y cambio (Arévalo 2016b, 2017d).

Durante los primeros meses de implementación del modelo en 2015, se tuvo que tomar en cuenta la dispersión para las acciones puestas en marcha: reuniones de sensibilización sobre la GdR, el modelo y las sesiones de capacitaciones para servidores tanto evaluados como evaluadores. Se contó, en esta primera etapa, con apoyo de presupuesto por parte de SERVIR para rentar un espacio de reuniones para dichos eventos, sin embargo no se mitigó toda la dificultad ya que persistían problemas de coordinación de agendas y el tiempo de desplazamiento de los participantes. Asimismo, dada la limitación de recursos no era posible reorganizar o reagendar eventos similares para aquellos que no podían asistir.

Desde enero de 2016, los eventos de capacitación se llevaron a cabo en las instalaciones propias de SERFOR. Hacia el último trimestre de 2016, tras la insistencia y solicitud de servidores localizados en provincias por participar del proceso de GdR, se organizaron con SERVIR viajes de representantes de la ORH y expertos de SERVIR. El objetivo fue presentar la metodología, capacitar y esclarecer dudas sobre el modelo y sus implicancias. Dichas capacitaciones se dieron para las ATFFS de la Selva Central (Arévalo 2017c).

En lo referido a estructura organizacional, la ORH en SERFOR es una Dirección que depende de Secretaría General. Ello permite que los asuntos relacionados a la gestión de Recursos Humanos sean planteados y revisados de primera mano en el Comité de Dirección que se reúne todas las semanas (Arévalo 2016b, 2016c, 2016d). Este comité está conformado por 20–25 representantes de todas las direcciones. La participación de Recursos Humanos generó que la línea de directores estuviera enterada de los hitos, novedades y avances de la implementación, así como permitió relevar e identificar posibles situaciones que estuvieran retrasando la ejecución del cronograma en las

diferentes áreas. El avance de la implementación de la GdR fue tema permanente de seguimiento en la reunión semanal de directores (Arévalo 2016b, 2016c, 2017d).

Respecto de los responsables de Recursos Humanos en SERFOR, se identificó que en marzo de 2015 la Directora de Recursos Humanos presenta su renuncia (SERFOR 2015a). Sus labores son encomendadas desde entonces a un Gestor Especialista hasta abril de 2015, fecha en que se designa a otra Directora de Recursos Humanos (SERFOR 2015b). En octubre de 2015, se designa a una nueva Directora de Recursos Humanos (SERFOR 2015c), quien estuvo en funciones hasta diciembre de 2016. Posteriormente se buscó cubrir la vacante.

A inicios de octubre de 2015, la entidad contrató la posición de Especialista Administrativo para el área de Recursos Humanos. Entre sus funciones están el seguimiento, coordinación y ejecución de la implementación del plan del modelo de GdR. Esta especialista y la Directora de Recursos Humanos contaban con experiencia laboral previa en el gestión de recursos humanos en entidades públicas. La especialista provenía del Ministerio del Interior con experiencia en administración de personal. Su principal motivación fue la posibilidad de conocer la nueva norma de GdR ya que su formación académica es en administración (Arévalo 2016d). Por su parte, la directora provenía también de entidades estatales, con experiencia en implementación de procesos de evaluación del rendimiento y capacitación en SUNASA y el SIS. Su formación profesional es en Ciencias Políticas y Derecho, con especializaciones en el ámbito de recursos humanos (Arévalo 2016c).

El proceso de implementación del piloto ya había iniciado en la fecha de ingreso de las servidoras de la ORH y se encontraba en la fase de Establecimiento de metas y

compromisos (Arévalo 2016c, 2016d). Sin embargo, el cronograma oficial de implementación 2015 no estaba aprobado oficialmente. Durante el último trimestre de 2015, se encarga a la especialista de GdR tomar el curso de capacitación sobre el modelo de GdR en SERVIR para así dar soporte de forma efectiva al proceso en la entidad (Arévalo 2016d). Asisten posteriormente al curso El ABC de Gestión del Rendimiento, organizado por SERVIR, las personas de responsables de la ORH y algunos directivos evaluadores de SERFOR convocados acorde a la fase de Planificación (Arévalo 2016c, 2016d, 2017b, 2017c).

Entre fines de mayo y los primeros días de junio de 2015, se llevó a cabo la campaña de comunicación de intriga sobre la implementación del modelo de GdR (Arévalo 2016b, 2016c, 2016d, 2017d). En total se enviaron cuatro comunicaciones formales a través del correo electrónico institucional, la metáfora utilizada para comunicar el cambio fue la de anunciar el inicio de “un viaje” que emprenderían en la institución.

El cumplimiento de las acciones de la fase de Planificación, las capacitaciones iniciales de sensibilización sucedieron durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2015 y se organizaron diversos eventos junto a SERVIR (Arévalo, 2016c, 2016d, 2017b). Estas capacitaciones tuvieron como asistentes a servidores evaluados y evaluadores. La asistencia fue mayoritaria para ambos grupos. Posteriormente sucedieron eventos de capacitación para cada una de las fases contempladas en el proceso y la metodología de GdR (Arévalo 2016c, 2016d, 2017b, 2017e). Las capacitaciones tomaron en cada una de sus etapas la retroalimentación de los asistentes tanto a evaluadores como a evaluados (Arévalo 2017b, 2017c), quienes valoraron el contenido, pero a su vez solicitaron que fuera más práctico y con ejemplos más claros por cada una de las instancias e hitos

(Arévalo 2017e, 2017f, 2017g, 2017h). El material fue adaptado a dichos requerimientos para futuras versiones en el 2016 (Arévalo 2017a, 2017c).

La conformación del Comité Institucional de Evaluación se llevó a cabo durante agosto de 2015, según el plazo previsto en el cronograma. Esta designación consideró como presidente titular del Comité a la Directora de Recursos Humanos y como suplente al Director General de la Oficina de Administración. Asimismo, se designó al titular de los representantes de los evaluadores a la Directora de Gestión del Conocimiento y como suplente a la Directora de Gestión Sostenible del Patrimonio Forestal (SERFOR 2915d). Los representantes titulares y alternos de los servidores evaluados, serían elegidos posteriormente por los propios servidores por mayoría simple según el artículo 32 de la Ley del Servicio Civil.

A lo largo de toda la implementación, el equipo de SERVIR designó un analista experto responsable de la asistencia técnica permanente a la ORH de SERFOR. Las reuniones eran periódicas (entre 2 y 3 reuniones al mes) con el fin de esclarecer dudas de la metodología y asistir en la elaboración del cronograma de implementación y su posterior seguimiento (Arévalo 2016c, 2016b, 2017a, 2017b, 2017c). Del mismo modo, el analista estaba disponible en todo momento para consultas telefónicas o por correo electrónico (Arévalo 2016d, 2017b). SERFOR, en este período, tuvo la asistencia de tres analistas tal como consta en las actas de gestión del rendimiento y documentos de seguimiento de las reuniones entre SERFOR y SERVIR.

La etapa de Establecimiento de metas y compromisos no se ajustó al cronograma institucional pues no se había concluido en octubre de 2015 (Acta de Reunión N°11-2015 del 11 de diciembre de 2015). Esta fue la etapa que generó mayores retrasos e

inconvenientes en sus productos. Entre octubre y diciembre, se llevaron a cabo las reuniones y asistencia técnica para la realización de los formatos. El analista de SERVIR revisó los objetivos y metas y el 21 de diciembre se remitieron las correcciones a cada responsable (Acta de Reunión N°12-2015 del 17 de diciembre de 2015). Durante esta fase se evidencia la dificultad para asimilar la lógica de gestión por indicadores planteada por la metodología de GdR -tanto para evaluadores como para evaluados-, a pesar de haber recibido las capacitaciones respectivas y la asesoría individual cuando era requerida. El reforzamiento de la metodología no consiguió que se logren definir de manera clara la relación entre la labor de los servidores y los indicadores que miden su desempeño (Arévalo 2016c, 2016d, 2016e, 2016f, 2017b, 2017c, 2017d, 2017g).

El proceso dejó en evidencia inconsistencias sobre la calidad de los indicadores planteados para la medición de cumplimiento de desempeño de los servidores (Arévalo 2017d, 2017h), motivo por el cual fue necesaria la intervención del analista experto en GdR de SERVIR para validar la definición de los indicadores (Acta de Reunión N°12-2015 del 17 de diciembre de 2015). El proceso de definición de indicadores para evaluar el desempeño permitió la reflexión sobre el propósito de diversos puestos de trabajo y su relación con los objetivos institucionales. En algunos casos, los objetivos definidos no concordaban con los objetivos del área de la entidad o con la descripción del puesto del evaluado. Esta experiencia planteó un ejercicio de reflexión sobre los objetivos plasmados en el Plan Operativo Anual para ejercicios posteriores (Arévalo 2016c, 2017b, 2017c, 2017d, 2017e, 2017f, 2017g, 2017h).

Del mismo modo, en la etapa de Seguimiento tampoco se cumplió con el cronograma. Por ejemplo, la conformación del Comité se dio en diciembre de 2015 (SERFOR 2015b). Sin embargo, la elección se realizó en “tiempo récord” con respecto al tiempo de

convocatoria. La ejecución de este hito fue considerada como evidencia de la colaboración y entusiasmo de la entidad tanto de participar del proceso y de llevarlo a la vida (Arévalo 2016c, 2016d, 2017c, 2017d).

Las acciones de seguimiento sucedieron entre mayo y junio de 2016 pues la etapa de Establecimiento de metas y compromisos pudo cerrarse en diciembre de 2015 (Arévalo 2016d, 2016e, 2016f). Durante esta fase se evidenció confusión entre los evaluados y evaluadores sobre cómo registrar y documentar las evidencias. Algunos servidores tuvieron mayor rigurosidad para documentar y archivar. Otros confundieron los formatos y presentaron extensas carpetas con documentación de evaluación. Unos servidores presentaron resúmenes de las evidencias y la relación de dónde encontrar los documentos para verificación. Por su parte algunos evaluadores encontraron dificultad en buscar el espacio para tener las conversaciones de seguimiento en el periodo establecido, en particular aquellos que tenían que evaluar a muchas personas a cargo. Consideraron que la ORH debía estar más presente para hacer recordatorios de los plazos y fechas para evitar caer en demoras o retrasos en las reuniones de seguimiento (Arévalo 2016b, 2016d, 2016e, 2016f, 2017c, 2017b, 2017d, 2017e, 2017f, 2017g, 2017h).

Sobre la fase de Evaluación, algunos puntos se cumplieron con retraso sobre los tiempos contemplados en el cronograma institucional. Esta fase es clara en cuanto a su aplicación ya que la responsabilidad recae en la ORH, quien recibe los formatos respectivos de cada evaluador para la asignación de la calificación (Arévalo 2017b, 2017c). Esta fase concluyó en julio de 2016 con el cierre del hito de comunicación de personal con rendimiento distinguido, reconocimiento que se dio en una ceremonia llevada a cabo en el auditorio de la institución donde fueron invitados todos los servidores (Arévalo 2016c).

Para este reconocimiento fueron considerados alrededor de 100 servidores que obtuvieron

la calificación de Buen Rendimiento con un porcentaje de cumplimiento mayor al 90%, mientras que fueron nueve los servidores reconocidos con la calificación de Rendimiento Distinguido.

Durante la reunión de definición, se alertó el alto número de servidores que sobrepasaron el 90% del cumplimiento. Ello fue considerado como una oportunidad para posteriores versiones del proceso de GdR ya que evidenció que los objetivos y metas planteados no estaban lo suficientemente claros en su exigencia para el cumplimiento (Arévalo 2016c, 2017b, 2017c, 2017d). Del mismo modo, este reconocimiento no fue completamente validado por los servidores de la entidad pues en algunos casos se consideró que el reconocimiento no fue del todo estricto y que no necesariamente se otorgó a quién lo merecía por su contribución a la institución (Arévalo 2017f, 2017h).

Por último, la fase de Retroalimentación sucedió posteriormente a la remisión de las calificaciones a los evaluadores por parte de la ORH. Esta fase sucedió con retraso según el cronograma establecido por la dificultad para calendarizar las reuniones de devolución y retroalimentación (Arévalo 2017c, 2017e, 2017g, 2017h). En esta fase se destaca que los evaluadores no tienen las capacidades necesarias para comunicar la retroalimentación de forma constructiva, tanto si la retroalimentación sugiere realizar mejoras como si es un evaluado con Buen Rendimiento.

Los directivos, los evaluadores, los evaluados y los miembros de la ORH en SERFOR reconocen la importancia del proceso de GdR para profesionalizar la función pública y la meritocracia. La consideran como un elemento necesario que les ayudaría a ordenar el quehacer de las instituciones y para replantear y reflexionar la labor y la contribución de los servidores al logro de los objetivos institucionales. Los actores involucrados

vislumbran los beneficios del proceso y las repercusiones en un mejor servicio al ciudadano (Arévalo 2016b, 2016c, 2016d, 2016e, 2017d, 2017e, 2017g, 2017h).



CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO

En el presente capítulo se construyen los conceptos que permiten el análisis de la implementación del modelo de gestión del rendimiento en SERFOR. En primer lugar, se discute la gestión del rendimiento (GdR) como objeto de estudio de la gestión pública. Al considerarla como objeto de la ciencia política, se define en términos políticos dentro de estructuras burocráticas con relaciones jerárquicas. En segundo lugar, se construyen tres factores que son indispensables para entender el proceso de implementación de la GdR: las resistencias burocráticas, la rutina organizacional y la gestión del cambio. En este documento son entendidas como factores interdependientes y en su interacción se podrá describir y explicar el proceso descrito.

2.1. La Gestión del Rendimiento como política pública

Tradicionalmente la GdR ha sido estudiada por diversas disciplinas y tradiciones teóricas. Los estudios organizacionales y psicológicos se preocupan por entender su relación con el *employee engagement* (compromiso laboral) y teorías de la motivación en tanto ésta puede crear ambientes laborales que facilitan la productividad de las empresas (Anitha 2013, Marrelli 2011, Gruman y Saks 2011). Con la finalidad de conceptualizar la GdR, se utilizan los aportes de distintas tradiciones académicas. Esta perspectiva ecléctica permitirá enriquecer la propuesta teórica.

En primer lugar, se asume de suma importancia la caracterización presentada por McKenna, Richardson y Manrop (2011) en que se presentan la perspectiva positivista, interpretativa y crítica de la GdR. Para objetos de la presente, se opta por la perspectiva crítica. Ésta propone que los sistemas de GdR son herramientas que se utilizan para controlar una fuerza de trabajo en interés de quienes detentan el poder y desean mantener

una medida de desigualdad social y laboral. En otras palabras, es una técnica utilizada por la dirección para retener el control de la forma en que se realiza el trabajo. Los trabajadores son controlados indirectamente a través de los sistemas que se encuentran diseñados para dar forma a su contribución en la entidad. El poder y el control son interiorizados por la fuerza de trabajo que la acepta hasta convertirse en automonitoreo y autorregulación en línea con los comportamientos y competencia que requiere la gestión. Los trabajadores empiezan a autorregularse para asegurar que se ajustan a los requisitos gerencialmente determinados, de no conseguirlo se tendrán que tomar medidas correctivas, noción implícita en la idea de retroalimentación de la GdR. Estos sistemas son técnicas cuyo objetivo es clasificar y ordenar a los individuos como sujetos, vale decir, funcionan para crear, definir y hacer valer una identidad en los empleados mientras están en el trabajo (McKenna, Richardson y Manrrop 2011: 154).

En base a esta perspectiva, la GdR no se preocupa por medir el rendimiento con precisión, sino su interés es de transmitir las expectativas de la dirección sobre el desempeño de los trabajadores. Por ello, la GdR es entendida como una arena dentro de la cual los directivos y los trabajadores compiten por el control de la forma en que se realiza el trabajo. Los directivos deben persuadir a los empleados a aceptar su definición de la forma en que debe hacerse el trabajo y qué tipo de empleado debe hacerlo (McKenna, Richardson y Manrrop 2011: 154).

El enfoque crítico, dentro de una institución pública, nos lleva a considerar el rol de los funcionarios públicos como agentes activos, con intereses diferenciables a los del sector privado. La GdR, entonces, no es entendida como un sistema imparcial, es un instrumento de negociación entre los trabajadores y la gerencia. Los problemas en la implementación de políticas o reformas que incluyan la GdR son entendidos y explicados como procesos

políticos, como contingencias propias de la institución pública y del sistema político en general.

La contribución metodológica de la perspectiva crítica es que destaca la voz de las personas que experimentan las reformas e iniciativas de la gestión del rendimiento. Reconocen que los empleados son agentes activos cuya aceptación, resistencia o negociación de iniciativas moldean la forma que éstas toman dentro de cualquier contexto organizacional. Los empleados son entendidos como agentes que determinan las identidades que ellos mismos crean en contextos organizacionales dentro de las restricciones estructurales. Los sistemas de GdR pueden ser introducidos por la administración para mejorar el desempeño de acuerdo a las definiciones gerenciales, pero pueden no ser aceptables para los empleados. Esta oposición, no necesariamente, expresa una conducta disfuncional, como lo sugiere el enfoque positivista, sino refleja la respuesta de los agentes afirmando sus propios intereses y las identidades que desean preservar y representar. La investigación de estos intereses, identidades y negociaciones es el núcleo de una investigación que coloca a los empleados en el centro del estudio (McKenna, Richardson y Manrop 2011: 154).

Como parte de un proceso de reforma en una institución pública, es preciso establecer la diferencia con respecto a las otras disciplinas supone que los funcionarios y servidores del Estado, tienen características distintas a las del sector privado. Dentro de estas características, se puede mencionar las diferencias en las motivaciones, incentivos, compromiso con su labor y con la institución. A diferencia de los marcos conceptuales que priorizan las motivaciones económicas como determinación en la mejora del desempeño de los trabajadores en general, Kim (2010: 38) sintetiza estudios en que se sugiere que los trabajadores del sector público tienen una estructura diferente de

incentivos. Ellos difieren en sus percepciones de trabajo y formalización de la comunicación, resultados orientados a objetivos y distribución y justicia procesal, como satisfacción con supervisores inmediatos. Por ello, muchas veces cuando se introducen políticas del sector privado centradas en el mercado, el impacto generado ha sido el efecto inverso como competencia disfuncional entre trabajadores, desincentivos en la cooperación, sentimientos de desigualdad, insatisfacción y, finalmente, decrecimiento del desempeño.

La opción por utilizar un enfoque crítico responde a que éste nos permite un acercamiento más empírico a la implementación. Nos permite reflexionar sobre los elementos que fueron favorables a la hora de implementar la política. Pero, también, destacar los obstáculos, dificultades, intereses opuestos y oposición de distintos actores a la hora de implementarla. Acorde a la propuesta teórica defendida, es pertinente destacar los factores que incluyan la existencia de intereses de actores interesados en el mantenimiento del *status quo* y las resistencias a los cambios. Por ejemplo, podrá existir un rechazo por parte de distintos empleados públicos que ingresaron a las instituciones públicas de manera irregular o clientelar y que ven con recelo la dimensión meritocrática de las reformas. Además, la introducción de cierta flexibilidad en la gestión de recursos humanos puede ser asumida como perjudicial por sectores acostumbrados a sus trabajos rutinarios y de baja exigencia. Cabe agregar el rol que desempeñan los sindicatos, en tanto que se aprecie una amenaza de reducción de empleos, reformas que asuman la privatización de ciertas actividades, etc.; y de los directivos, ya que los cambios pueden significar una limitación a su ejercicio discrecional (Longo 2008: 63-64).

2.2. La implementación de las Gestión del Rendimiento

Generalmente, los estudios de implementación de los sistemas de GdR han asumido un enfoque de arriba hacia abajo, en que la responsabilidad de la gestión recae en los mandos gerenciales o supervisores. Los trabajadores piensan la GdR en términos de cumplimiento y esfuerzo requerido, no como algo útil o valioso. La GdR es entendida como la aplicación sistemática por la administración de procesos dirigidos a optimizar el desempeño humano en la organización (Warren 1982). Esta definición enfatiza el proceso, lo que conlleva a una connotación negativa en tanto se considera la perspectiva del trabajador, como algo "hecho a gente". Otras definiciones que destacan aspectos más relacionales, como un proceso cuya finalidad es establecer una comprensión compartida de los objetivos y cómo deben alcanzarse y un enfoque de la gestión de las personas que aumentan la probabilidad de éxito (Weiss y Hartle 1997: 3).

En este trabajo, se opta por una perspectiva que coloque en el centro del análisis a los trabajadores que experimentan la implementación, un enfoque de abajo hacia arriba. Al considerar como central el rol del trabajador para analizar la implementación, es preciso definir cuáles son las variables que se relacionan directa y prácticamente. Para construir la perspectiva centrada en el trabajador, se utilizan los criterios presentados por Buchner (2007) en base a tres teorías de la psicología: *goal-setting theory*, *control theory* y *social cognitive theory*. Esta perspectiva debe incluir: 1. Un proceso de aprendizaje y clarificación de lo que se quiere lograr, destacando que el trabajador pueda identificar para que se sienta un actor productivo y contribuyente. 2. Un proceso para aprender, aclarar o verificar lo que se necesita hacer para que esa contribución y, específicamente, identificar qué comportamiento describen el logro de sus metas individuales; 3. Un proceso para establecer metas y bucles de retroalimentación para que se pueda monitorear

el progreso e impacto individual; 4. Un proceso de autoevaluación de la capacidad de rendimiento y soporte del sistema, destacando los obstáculos identificados que limiten el rendimiento individual (Buchner 2007: 66-67).

Al escoger el enfoque de abajo hacia arriba se parte del reconocimiento de la experiencia académica de la década de 1970, la que Aguilar considera la segunda generación de estudios de la implementación (1993, 78-79). Cabe aclarar que, a diferencia de los estudios iniciales de implementación en que se estudia la aplicación de la política sobre la sociedad -programas sociales-, en la presente investigación la política consiste en reformar la organización, sus funciones y cómo adoptan una nueva forma de realizar y relacionarse entre las jerarquías.

Elmore explica cuatro modelos que expresan tradiciones de pensamiento en el estudio de las organizaciones. No objeto discutir cada uno de ellos, pero es menester precisar que las tres primeras asumen que las implementaciones de reformas organizacionales se fundamentan en sostener el control jerárquico y un subsecuente fracaso se debe al deficiente control administrativo, en la persistencia de rutinas burocráticas y de la ausencia de consenso y compromiso entre los responsables de ejecutar la implementación (Elmore 1993: 224-225). Estos tres modelos no ofrecen alternativas interpretativas cuando el control, la rutina y el consenso fallan. Al plantear los problemas organizacionales como negociación y conflicto, se amplía una gama de problemas que estos modelos no pueden interpretar (Elmore 1993: 232).

El cuarto modelo presentado por Elmore, la implementación como conflicto y negociación, se caracteriza por el permanente conflicto sobre los propósitos y resultados, y la obtención de ventajas a través de la negociación. El conflicto y la negociación están

circunscritas dentro de las relaciones entre los agentes y sus acciones pueden ser entendidas como coaliciones de negociación (Elmore 1993: 234). La negociación, en el proceso de implementación, se da sin que se identifique comunicación directa entre los actores. La implementación, entonces, se convierte en cálculo estratégico para cada uno de los actores, con la finalidad de influir en el comportamiento de los otros. La clave, manifiesta Elmore, es reconocer que el conflicto supone dependencia, las partes que asumen intereses opuestos se tienen que encontrar en la arena común para poder obtener algo de valor, ya que la incapacidad de negociar supone la exclusión (Elmore 1993: 235).

Este modelo no supone la preexistencia de un control jerárquico, que el comportamiento de los actores está sometido a un conjunto previsible de rutinas y que las decisiones se toman por consenso. Las normas, independientemente de que sean impuestas o no, existen producto del proceso de negociación y no son ideales para ninguna de las partes. En tanto se continúe la negociación, la norma cambiará constantemente, todas las reformas serán temporales y contingentes. Por ello, la implementación de la norma es un proceso constante y perenne, y no puede considerarse que un proceso de implementación sea exitoso o un fracaso, sino que la negociación constante es parte de la vida organizacional (Elmore 1993: 236-239).

2.3. Los factores de la gestión de la implementación.

Como se manifestó en la sección anterior, el modelo seleccionado para estudiar la implementación de la gestión del rendimiento es de abajo hacia arriba. Por ello, en la presente sección se defenderá esta estrategia metodológica y el enfoque a utilizar. Además, se construirán tres conceptos que serán útiles al realizar el análisis en el capítulo siguiente: resistencias burocráticas, rutinas organizacionales y gestión del cambio.

La revisión bibliográfica realizada por Khassawneh (2005) ha detectado causas comunes en la resistencia al cambio a nivel individual. Entre ellas se encuentra el miedo a lo desconocido, ambiente de desconfianza, interrupción de formas de trabajo y de relacionarse establecidas, miedo a perder el trabajo y de la seguridad, hábito, desconocimiento del propósito del cambio, falta de participación, conformismo con el *statu quo*, normas grupales y miedo al poder e influencia. Como se destaca por este autor, estas causas son citadas por estudios sobre el comportamiento organizacional y suelen ser evidentes en burocracias occidentales. En países en desarrollo, los desafíos con respecto al cambio organizacional son distintos, como lo demuestra una investigación en Bangladesh (Khassawneh 2005: 19).

Estos modelos interpretativos reposan sobre el supuesto de que los empleados se resisten a los cambios porque prevén resultados no deseados. Sin embargo, estos modelos no son suficientes para explicar las resistencias burocráticas ya que se centran en la acción de individuos y se dificulta asociar estas posturas como efectos de la práctica burocrática. Los estudios que cumplen estas características se han realizado en países en desarrollo cuyos procesos de modernización del Estado y del servicio civil se han dado a fines del siglo XX. La resistencia burocrática en estos procesos de modernización fue identificada como uno de los procesos causales de los tropiezos y fracasos de las reformas del servicio civil.

En todos los trabajos se observa el presupuesto de que la burocracia encara las reformas de manera más conservadora y negativa que los políticos, si no se contempla la posibilidad de incrementar sus beneficios personales. Durante el proceso de reformas acaecido en Nepal, se identificó que una de las razones es que, al fin y al cabo, los servidores públicos asumen la responsabilidad de implementar nuevas medidas que

significan nuevas responsabilidades, riesgos adicionales, cambios en el sistema en que están acostumbrados a trabajar e incluye cambios en las funciones y responsabilidades que no consideran equiparables con las posibilidades de incremento de sus privilegios y beneficios (Shakya 2009: 49).

De manera similar, Khan sintetiza las resistencias a las reformas administrativas en burocracias de países del sur de Asia: India, Pakistán, Bangladesh, Sri Lanka y Nepal. En estos países, a excepción de Nepal, las élites burocráticas se constituyeron como la principal fuerza de resistencia ante los intentos de reforma gracias a su liderazgo político (Khan 1991: 71). En Nepal, las coaliciones gobernantes no estuvieron a favor de un servicio civil fuerte y las reformas buscaron legitimidad externa al régimen cooptando potenciales disidentes al régimen y creando estructuras para brindar clientelismo (Khan 1991: 71).

Khan (1989) destacó que la resistencia burocrática principal en Bangladesh fue la no implementación de escalas salariales acorde a los procesos inflacionarios y beneficios similares para servidores públicos (Khan 1989: 303). La situación fue exitosamente manipulada por los miembros de alto cargo y consiguieron bloquear las reformas (Khan 1989: 304). En segundo lugar, los esfuerzos organizativos fueron resistidos, parcialmente por el deseo de mantener el *status quo*, y parcialmente por el poco compromiso de parte de los líderes políticos (Khan 1989: 313). En efecto, la mayoría de servidores públicos ven en las reformas peligros hacia sus posiciones y beneficios existentes. El mantenimiento del estatus quo no es el único objetivo de las resistencias, de ser posible se busca extender su zona de influencia dentro del sistema del servicio público (Sarker 2004: 375).

La resistencia burocrática se debe también al diseño de las reformas. En el caso de la reforma organizacional en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, se consideraron tres factores en la adopción de una posición que obstruye la reforma: la eficiente respuesta vía la adaptación institucional y liderazgo político, los incentivos políticos a mantener el estatus quo y la existencia de una división de la burocracia interna del servicio exterior que inhibe plantear una agenda de consenso (Fuentes 2008: 57). Un elemento adicional, en la imposibilidad de adaptación institucional, es la ausencia de consenso sobre los contenidos de reforma entre los actores políticos y los funcionarios de carrera que componen el cuerpo diplomático (Fuentes 2008: 65).

La controversia nace ante la preexistencia de dos modelos de “profesionalización” al interior del cuerpo diplomático. En un sentido ideal, la función diplomática debe ser ejercida por diplomáticos, sin embargo el rol también era desempeñado por otro tipo de funcionarios por largo tiempo. La disputa se genera bajo estos dos modelos de profesionalización. Bajo la antigüedad en el ejercicio de la función y el mérito, se construyeron las posiciones. El conflicto se genera cuando la coalición de gobierno promueve una política, ya sea ésta la designación de embajadores y/o altos puestos en la administración de la Cancillería, y genera resistencias corporativas de parte de los funcionarios de carrera. Este contexto aumenta los niveles de politización que contradice el ideal de “profesionalismo cerrado”, que busca aislarse de interferencias políticas, generar sistemas de calificación y que haría aportes “técnicos” al estado (Fuentes 2008: 69-72).

Sin embargo, se encuentra que la estrategia más exitosa para reducir las resistencias burocráticas es la de gestión del cambio de abajo hacia arriba. Un enfoque inverso, de arriba hacia abajo, no funcionaría porque generaría más resistencias y haría que el cambio

sea sedimentario en vez de transformador (Kuipers, Higgs, Kickert, Tummers, Granfia y Van der Voet 2014: 22).

Tradicionalmente, las rutinas organizacionales han sido entendidas como un conjunto prácticas que crean inercia en las organizaciones. Feldman y Pentland transforman este entendimiento estructural y proponen que las rutinas tienen dos aspectos que permite que sean una fuente de cambio y estabilidad: el aspecto ostensivo es lo que se suele considerar como estructura y el aspecto performativo inscribe las acciones específicas, por personas, momentos y lugares específicos y que reifican la rutina. El aspecto ostensivo permite, a los implementadores, guiar y dar cuenta de los resultados de la rutina y el aspecto performativo crea, mantiene y modifica el aspecto ostensivo de la rutina. La oportunidad de variación, selección y retención de nuevas prácticas de acción radica en la relación entre ambos aspectos. Esta forma de entender la rutina abre un marco de análisis y explicativo a los datos empíricos y en la capacidad inherente de la rutina para generar cambio simplemente por su desempeño (Feldman y Pentland 2003: 94).

El aspecto ostensivo es la idea mientras que el performativo es la promulgación. En esta dualidad se encuentra lo que se considera rutinas organizacionales. Se suele sobreestimar la importancia del aspecto ostensivo y lleva a subestimar la importancia de la improvisación constante que redefinen las rutinas. De no tomar en cuenta esta dualidad, no se puede entender las variaciones y los cambios organizacionales (Feldman y Pentland 2003: 102-103).

La relación entre ambos aspectos permite reconocer que los actores pueden usar el aspecto ostensivo de las rutinas de manera prospectiva, como una orientación de las acciones o como una guía para contabilizar las acciones tomadas. También se usa el aspecto

ostensivo para identificar y agrupar acciones y así crear nuevas rutinas. De aquí se extraen la posibilidad de usar el aspecto ostensivo de las rutinas como guía, contabilidad y referencia. Estas tres categorías nos permiten identificar el poder sobre las acciones de los actores a través de la habilidad de significar que algunas interpretaciones son parte de una rutina reconocible y de legitimar las acciones propias (Feldman y Pentland 2003: 106).

En viceversa, la participación en las acciones tiene un correlato en las estructuras que restringen y permiten la acción. Esto es, el aspecto performativo de las rutinas es fundamental para la creación, mantenimiento y modificación del aspecto ostensivo (Feldman y Pentland 2003: 107). En este punto, esta conceptualización permite rescatar la agencia, obviada en la visión estructural. Observar la agencia, en el proceso de cambio de rutinas, permite la adaptación a diferentes contextos y la significación de acciones. Entonces las rutinas organizativas son las acciones y el entendimiento de esas acciones. Por ello, son capaces de un cambio endógeno y, aún, pueden definirse como patrones repetitivos y reconocibles, pero no como objetos estáticos e inmutables (Feldman y Pentland 2003: 95).

En particular, el aspecto performativo refleja la agencia individual. Si bien, por la naturaleza interdependiente de las rutinas organizacionales, se dificulta identificar las posibilidades que serán factibles a la hora de la acción ya que los individuos actúan de manera colectiva y de manera jerárquica. Esto quiere decir que existe una interdependencia secuencial. Empero, las acciones dentro de las rutinas organizativas no están estandarizadas y cabe un margen de discreción que permite ejercer una forma de poder (Feldman y Pentland 2003: 109-110).

Aparte de lo innovador de la propuesta teórica, esta perspectiva trae consideraciones teóricas útiles. En primer lugar, permite distinguir los aspectos performativos y ostensivos de las rutinas. De no tener clara esta distinción, puede llevar a errores en el diseño y en la aplicación de instrumentos para la recolección de información. De otro lado, permite rescatar la agencia y la subjetividad de los actores. Al observar los aspectos que permiten la improvisación, se destaca la naturaleza contingente de las rutinas. Se evidencia la subjetividad y el poder, y se determinan sus dinámicas y la forma como se relacionan con la estabilidad, la flexibilidad y el cambio en las organizaciones (Feldman y Pentland 2003: 114).

Por último, cabe referirnos a la gestión del cambio y el liderazgo. El éxito o fracaso de la implementación de una política pública dependerá en la forma en que el proceso definido. Este proceso, rara vez, es una progresión lineal de etapas sucesivas. La mayoría de las veces hay factores que determinarán los resultados y que tienen efectos acumulativos. Las influencias de estos factores en el proceso son, generalmente, obviados y sobrestimados por los implementadores (Fernández y Rainey 2006: 169). La gestión del cambio dependerá, entonces, de la capacidad de los implementadores de percibir, reconocer y ofrecer soluciones a cada uno de los factores. En orden de definir los factores que la componen, se recogen los ocho factores definidos en Fernández y Rainey (2006) y se amplían con otros autores.

Para que la reforma sea exitosa, los implementadores tienen que asegurar su necesidad y comunicar persuasivamente la exigencia del cambio a otros miembros de la institución. Generalmente, el convencimiento inicia con la generación de una visión institucional, una imagen del futuro comunicable a la institución. Si la visión está planteada de manera

adecuada servirá como la guía del proceso de cambio y proveerá el fundamento desde el que se desarrollarán estrategias específicas (Fernández y Rainey 2006: 169).

A continuación, los implementadores tienen que diseñar un curso de acción o estrategia para implementar el cambio. La visión tiene que ser traducida en acciones sistemáticas. La estrategia sirve como un mapa para la organización, direccionando las etapas y actividades para culminar la reforma, identificando obstáculos y contemplando medidas (Fernández y Rainey 2006: 169). La estrategia tiene que comprender dos elementos consustanciales: la claridad y especificidad con la que se define la estrategia y la coherencia causal en que se defina la misma para prevenir inconsistencias (Fernández y Rainey 2006: 170).

El tercer factor es la construcción de apoyo interno con la finalidad de conseguir respaldo en la institución y reducir las resistencias burocráticas. El apoyo se traduce en la participación de los funcionarios como estrategia más frecuente para superar las resistencias al cambio, siendo la participación una importante contingencia en el sector público. Sin embargo, la participación extendida no garantiza *per se* el progreso de la reforma (Fernández y Rainey 2006: 170).

El apoyo y el compromiso de la gerencia institucional es, también, fundamental en este proceso. A diferencia de estudios que establecen la importancia de tener un solo agente implementador que dirija el proceso, se opta por una coalición que guíe, dé soporte y legitime los esfuerzos y gestione los recursos. Esta coalición tiene que contar con el compromiso de la gerencia y la cooperación de los servidores públicos de alto nivel (Fernández y Rainey 2006: 171). Tan importante como el apoyo interno y de la gerencia es la construcción de soporte externo. El cambio organizacional requiere de apoyo de

otras instituciones públicas que deciden sobre la administración de recursos y sobre los cambios legales que comprende la reforma. Del mismo modo, el apoyo de los órganos de gobierno puede influir en el resultado generando una visión conjunta, a nivel estatal, de la importancia de las reformas (Fernández y Rainey 2006: 171).

Sin embargo, hay extensos casos en que la falta de intervención o interferencia de los niveles superiores de gobierno es una condición para cambios exitosos. Estas son innovaciones en que predomina una visión de abajo hacia arriba que se fundamentan en la cooperación informal y voluntaria, el impulso basado en las administraciones y no en los agentes políticos, y la influencia fuerte de consultores y *think tanks*. Este tipo de reforma es lo opuesto a los acercamientos clásicos de la Nueva Gestión Pública (Kuipers, Higgs, Kickert, Tummers, Granfia y Van der Voet 2014: 19-20)

Una reforma exitosa requiere recursos suficientes para sostenerla. El cambio institucional planificado es costoso e implica redistribuir los escasos recursos hacia nuevas actividades. Entre los que destacarían el diseño del plan para implementar la reforma, la comunicación de la necesidad del cambio, la capacitación de los evaluadores y evaluados, la creación y desarrollo de novedosos procesos y prácticas, la reestructuración de la institución y ensayando actividades innovadoras (Fernández y Rainey 2006: 172).

Con la finalidad de que la reforma sea exitosa, los implementadores tienen que incorporar nuevas políticas o innovaciones en sus rutinas diarias. La institucionalización del cambio involucra cambios en el comportamiento de los miembros. Los empleados tienen que aprenderlas e incorporarlas a sus rutinas. A la larga, los implementadores y la gerencia deben institucionalizarlas con la finalidad de que los nuevos patrones rutinarios reemplacen a los anteriores (Fernández y Rainey 2006: 172). Sin embargo, en este punto

no hay consenso sobre la forma cómo debe institucionalizarse el cambio. Por un lado, algunos expertos asumen que la estrategia ideal sería adoptar cambios de manera gradual e incremental en una escala reducida para demostrar sus beneficios. Por otro lado, se manifiesta que un cambio rápido puede superar la inercia y las resistencias (Fernández y Rainey 2006: 173). Este cambio planificado, de arriba hacia abajo, comprende un proceso de fijación de metas racionales en que los objetivos son formulados previamente y se implementan de manera descendiente. Esto quiere decir, que la institución debe pasar por fases con la finalidad de tener éxito (Van del Voet 2013: 9).

Por último, los implementadores deben desarrollar un cambio integral de reforma que elimine las incongruencias. Estos tienen que estar alineado con la visión de la reforma ya que cambiar solo algunos aspectos no generaría suficiente fuerza a la transformación de la organización. Sin embargo, cabe la salvedad que implementar múltiples cambios sin entender las dinámicas existentes en la institución puede generar costos adicionales y retrasos en el proceso de implementación (Fernández y Rainey 2006: 173).

Con respecto a estos dos últimos puntos, otros autores destacan la efectividad de las reformas graduales. Por ejemplo, Rusaw propone cuatro enfoques: 1) enfoque de fin de medios, de arriba hacia abajo, 2) enfoque incremental, sistemático, descentralizado y basado en resultados evidentes a corto plazo, 3) enfoque pluralista que comprende modelos psicológicos y actores que es útil para resolver problemas y 4) enfoque individual que es el modelo de aprendizaje y define el cambio institucional a través de individuos y grupos (Kuipers, Higgs, Kickert, Tummers, Granfia y Van der Voet 2014: 20). Este enfoque es una forma más descentralizada en que el contenido de la reforma no es el punto de partida como en el cambio planificado. En realidad, es el resultado de un

proceso emergente en que los empleados son vistos como agentes activos que contribuyen activamente en el proceso de cambio (Van der Voet 2013: 9).

Los estudios sobre la GdR destacan significativamente la descripción y la prescripción del proceso de implementación del cambio. Sin embargo, omiten las consideraciones sobre el contexto político e institucional en los que se producen. Además, muchas reformas son entendidas como cambios planeados de arriba hacia abajo, esto quiere decir que son cambios que se dan en las instituciones y no cambios realizados por y dentro de las mismas. Ello permite una visión macro de los procesos de implementación, pero los microprocesos están ausentes (Kuipers, Higgs, Kickert, Tummers, Granfia y Van der Voet 2014: 30).

Un aspecto adicional correspondiente a la gestión del cambio, es la influencia del liderazgo. Cabe precisar que este liderazgo es distinto del liderazgo político, que está vinculado a las actividades de las instituciones de gobierno. El liderazgo administrativo es un importante conductor del cambio, es el que orientará la estrategia de la reforma y buscará el apoyo de los trabajadores de la institución. El líder debe tener credibilidad, ser competente y estar capacitado en el proceso de transformación de la institución, y participar en el proceso de decisiones de toda la institución. El liderazgo cobra distintas formas acorde al tipo de reformas a implementar. En las reformas de abajo hacia arriba o incrementales, el liderazgo es informal y descentralizado, generalmente para resolver crisis institucionales. Sin embargo, se ha estudiado más el rol del liderazgo en reformas de arriba hacia abajo, basados en una visión jerárquica y poco dinámica del liderazgo (Kuipers, Higgs, Kickert, Tummers, Granfia y Van der Voet 2014: 24-25).

El liderazgo no solo es una facultad de los altos directivos. Para objetos de la presente es preciso entender que el éxito de una reforma dependerá, también, de que los implementadores ostenten capacidades de líderes durante el proceso de cambio organizacional (Van der Voet 2013: 2). La gestión del cambio supone al proceso de cambio: planificación, coordinación, organización y dirección de los procesos que componen la reforma. El liderazgo, entonces, dirige y direcciona la motivación e influencia de los empleados, por lo tanto es una condición del éxito del cambio organizacional (Van der Voet 2013: 9).

Este liderazgo se asemeja al conceptualizado como liderazgo transformacional. No es objeto de la presente presentar la discusión sobre los tipos de liderazgo existentes, sino dar los puntos esenciales y característicos de éste. El liderazgo transformacional es un proceso en el cual se trata de influir y guiar a los miembros de una organización, articulando una visión y fomentando la aceptación de las metas del grupo. Se distingue de otros tipos de liderazgo ya que proporciona una relación individualizada con cada miembro y buscan cambiar los valores, creencias y actitudes con la finalidad de comprometerlos y realizar más tareas de los requerimientos de sus puestos. Entonces, un grado más alto de liderazgo transformacional puede generar mayor eficacia en un proceso planificado de reforma, pero su influencia no será determinante en un proceso emergente (Van der Voet 2013: 10-12).

CAP 3. IDENTIFICACIÓN DE FACTORES QUE FAVORECIERON LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO

En el presente capítulo se presentan los factores que facilitaron el proceso de implementación del modelo de gestión del rendimiento en SERFOR. Cabe precisar que los factores presentes fueron construidos en base a las propuestas teóricas presentadas en el capítulo anterior. Esto quiere decir que estos factores agrupan elementos importantes como el perfil de los servidores y funcionarios, el rol que desempeñaron los directores para promover la implementación del modelo, los incentivos para el cambio, entre otros, pero que cobran relevancia al entenderse desde los factores presentados. En efecto, la utilización de la elección teórica permite que algunos factores cobren mayor relevancia al ser contrastados con las evidencias empíricas. Entonces, la perspectiva teórica tiene una doble función: construir los factores y redefinir la forma e influencia de cada una de ellas.

Los factores a continuación se construyeron en base a la visión crítica de los sistemas de GdR, en tanto que son herramientas que se construyen para controlar la fuerza de trabajo por parte de las personas que toman las decisiones. Pero cabe recordar, que en este proceso los trabajadores interiorizan la GdR y se convierte en monitoreo y autorregulación (McKenna, Richardson y Manrrop 2011). En otras palabras, los factores considerados serán las acciones y estrategias que los directivos ejecuten con la finalidad de que los trabajadores interioricen la necesidad de la implementación de los sistemas de GdR. Por ello, estos factores están ampliamente influenciados por la capacidad y liderazgo de los directivos, en particular, la forma en que diseñaron la implementación, controlaron el proceso y gestionaron el cambio.

3.1. Oportunidad institucional y perfil del directorio

SERFOR fue considerado en el primer grupo de entidades seleccionadas para llevar a cabo el piloto de la implementación del modelo de GdR gracias a la voluntad e intención de su Directora Ejecutiva y del Secretario General en funciones. Ambos se identifican y fueron percibidos como servidores comprometidos con convertir a SERFOR en una entidad de clase mundial, así como con las premisas de la Modernización de Estado y con ello de la profesionalización de la función pública. Entendieron esta oportunidad de participar en el piloto como favorable para la entidad al ser consistente con los objetivos de reforma y modernización definidos por la misma (Arévalo 2016b, 2016c, 2016d, 2016g, 2017b, 2017d).

Cabe destacar que la implementación de la GdR no fue una acción aislada sino parte de un paquete de acciones, medidas y decisiones tomadas por los Directivos como parte de lo considerado como requerido y necesario para poner en práctica las premisas de una entidad moderna, que presta servicios de calidad a los ciudadanos (Arévalo 2016b, 2016c, 2017c, 2017d). Se destaca el hecho que la Directora Ejecutiva de la entidad -en funciones hasta julio de 2016-, participó en el diseño y en la creación de la entidad desde octubre de 2013, motivo por el cual pudo incluir en su planeamiento y pilares dichas premisas de reforma y modernización. Contó con la libertad y la voluntad de tomar decisiones de gestión consistentes con lo planeado.

El involucramiento y compromiso de la Directora Ejecutiva facilitó la implementación ya que estuvo determinada a “comprarse el pleito de esta implementación” (Arévalo 2017c, 2017e, 2017f, 2017g, 2017f). Demostró consistentemente la convicción de que el modelo traería reales beneficios para los individuos y la entidad (Arévalo 2016b, 2017b, 2017e,

2017h). El liderazgo de la Directora Ejecutiva y su equipo de trabajo fueron pieza fundamental para llevar a la vida del modelo de GdR en SERFOR, tal es así que se ha incorporado y forma parte de la expectativa de la rutina y el quehacer de los servidores (Arévalo 2017b, 2017c).

Con el espíritu de generación de orgullo por pertenecer a la entidad, la Directora Ejecutiva y su equipo de directores decidieron hacer extensivo este cambio y llevar la reforma de la entidad a todas las oficinas descentralizadas de SERFOR (ATFF - Administraciones Técnicas Forestal y de Fauna Silvestre) en las regiones. Para ello tomó la decisión de implementar mejoras en dichos espacios, tales como mobiliario nuevo o mejora de las condiciones en los puestos de control en las regiones (acondicionamiento de baños, conectividad, implementación de equipos de cómputo, por ejemplo). Existió no solo voluntad política para respaldar la reforma y modernización, sino acciones y hechos concretos acordados (Arévalo 2016b, 2016c, 2017d). De esta forma, la Directora Ejecutiva comenzó a construir una coalición conformada por los altos directivos que dé soporte y legitime la modernización de la institución similar a lo establecido por Fernández y Rayne (2006).

Por su parte, el Secretario General (en funciones hasta agosto de 2016), influyó en la decisión de participar de este piloto por sus antecedentes institucionales. Fue parte del equipo fundador de SERVIR, donde ocupó diversos cargos y fue predecesor del Gerente de Desarrollo de Capacidades y Gestión del Rendimiento (Arévalo 2016b, 2016g, 2017b, 2017d). Al estar involucrado con la reforma impulsada por SERVIR y comprender los beneficios del modelo de GdR, auspició su implementación como herramienta para el logro de los objetivos de la entidad y, así, ser consistente con el espíritu de reforma (Arévalo 2016b, 2016c, 2017c, 2017d). Su compromiso fue fundamental para que

SERFOR participe en el piloto e impulsó las acciones en la generación del contexto para facilitar la implementación. Creía en el modelo, la propuesta y en los beneficios que la implementación traería a la entidad (Arévalo 2016b). Se le considera como un actor importante que impulsó la implementación, dado su nivel de influencia y decisión dentro de la entidad y del soporte externo gracias a su vínculo con SERVIR, órgano fundamental a la hora de proporcionar la experiencia y guía durante el proceso.

El compromiso de los directivos con el proceso se evidenció a través de la inclusión del monitoreo en la agenda de las reuniones de seguimiento semanal con los directivos. Allí, los directivos generalmente mostraban los avances de los proyectos y encargos de sus áreas de trabajo. La Directora de Recursos Humanos, tenía un espacio establecido en la agenda para presentar temas referidos a la gestión de los recursos humanos en la entidad, entre ellos los avances de la implementación de la GdR. La gestión de los recursos humanos ocupaba un espacio en la mesa y era parte de la agenda institucional. Este espacio permitía la posibilidad de alinear los requerimientos necesarios o redefinir las acciones puestas en marcha para cumplir con el cronograma de implementación. Ello permitía tomar decisiones si era requerido ajustar alguna acción para avanzar con el cronograma de implementación. La ORH en SERFOR estuvo empoderada para impulsar este cambio y, a su vez, recibió el respaldo necesario de la Alta Dirección.

Por otro lado, el perfil de los servidores contratados por la entidad es considerado como un elemento que facilitó la implementación de la GdR. Al ser servidores elegidos por concursos públicos, fueron escogidos por criterios de pertinencia y no bajo una lógica clientelar, en su mayoría bajo la modalidad del régimen CAS. El perfil técnico y especializado de los puestos requeridos por la entidad puede ser considerado como un elemento que contribuyó al objetivo de profesionalización de la función pública en

SERFOR y por ello se entendió a la GdR como una herramienta para lograrlo. Se considera, entonces, que existía motivación de un grupo mayoritario de servidores para su implementación.

De otro lado, el estilo de liderazgo y compromiso evidenciado con el cambio y la mejora mostrado por la Directora Ejecutiva, titular de la entidad y máximo responsable de la implementación. Si bien, la elección teórica asume que el liderazgo no es privilegio de los integrantes de la dirección (Kuipers, Higgs, Kickert, Tummers, Granfia y Van der Voet 2014), en este caso cabe resaltar su rol. Los entrevistados coincidieron en mencionar y reconocer que esta implementación pudo suceder por el compromiso y energía de la Directora Ejecutiva para hacer que suceda (Arévalo 2016b, 2016c, 2016d, 2016g, 2017b, 2017d). El liderazgo de la titular de la entidad fue fundamental para mantener en agenda la implementación de la GdR como una herramienta clave para el desarrollo de los servidores de la entidad y con ello mejorar los estándares de atención y servicio al ciudadano.

La consistencia de la directora respecto de sus intenciones y acciones legitimaron su liderazgo y con ello la credibilidad sobre los compromisos asumidos y las decisiones tomadas. En este sentido, el rol deseable para el titular principal, de auspiciador y motivador de la reforma, fue cumplido a cabalidad. El liderazgo y compromiso con la reforma descendió en cascada desde la directora y sus directivos, hacia el resto de los miembros, fomentando el cambio.

Sin embargo, no se puede perder de vista la intención de conciliar e involucrar a los diferentes actores involucrados para el éxito de la implementación. Esta estrategia de parte de la alta dirección generó la posibilidad que los demás actores se sientan

involucrados con el cambio y acciones planteadas para lograrlo, haciéndolos partícipes. Los diversos actores tuvieron la oportunidad de expresar y esclarecer sus dudas sobre el modelo, del mismo modo se pudieron atender objeciones con una estrategia de transparencia de la información. De esta forma se pudieron mitigar las resistencias iniciales de los involucrados para avanzar con el proceso de implementación en la entidad.

Si bien hubo resistencias por parte de algunos actores, como del presidente del Sindicato de Trabajadores de Lima, ésta no obedecía o correspondía directamente a la implementación del modelo de GdR. Las inquietudes iniciales eran, en general, a cualquier acción relacionada con el cambio o reforma planteados por de la Directora Ejecutiva (Arévalo 2017d, 2017f, 2017h). Este tipo de resistencia no fue secundada por los demás miembros pues no fue considerada legítima en su reclamo. De otro lado, el presidente del Sindicato de Trabajadores de Provincia, quien sí manifestó resistencias sobre las consecuencias de la implementación de la GdR, tuvo el espacio para esclarecer sus dudas y posteriormente se convirtió en un aliado del proyecto y de la expansión del alcance de reforma a provincias (Arévalo 2016b, 2017d). Fue importante contar con el auspicio y apoyo de los actores como servidores sindicalizados. Cuando se les comunicó los beneficios y esclarecieron sus dudas y temores sobre la metodología, no ejercieron resistencia a la implementación.

La buena relación con los sindicatos fue un elemento que facilitó la implementación. Dada la fluidez y transparencia de la comunicación no ejercieron presiones para boicotear la implementación, sino que, por el contrario, la auspiciaron al entender el valor que tenía para la entidad y los servidores. Incluso propiciaron que el modelo sea extendido a los servidores en las regiones.

Entonces, el liderazgo descrito guarda similitudes con el liderazgo transformacional, visto en Van der Voet (2013), en tanto cumplió una doble función. Por un lado, influyó y guio a los miembros del directorio e integró en el proceso de implementación a los trabajadores, incluidos los potenciales actores opositores a la reforma. Por otro lado, se consiguió articular una visión y materializarlas en metas grupales, comprometiéndolos y cambiando sus actitudes ante un proceso con resultados inciertos.

3.2. Estrategia de comunicación e involucramiento de actores

Con la finalidad de que la reforma sea exitosa, se tuvo que garantizar la necesidad de la reforma. Para ello, se dispuso la elaboración de un plan de comunicación con la finalidad de hacer accesible el mensaje y que comprenda los objetivos y acciones a realizar. Si el mensaje es persuasivo y la convocatoria es amplia, se podrá guiar el proceso y prevenir confusiones en los trabajadores. Con ello, lograría construir el apoyo interno y el respaldo de los trabajadores (Fernández y Rainey 2006).

Los directivos de SERFOR integraron la comunicación de los beneficios de la implementación de la GdR dentro de un paquete de acciones orientadas a la profesionalización y modernización de la entidad. El mensaje reposó sobre la legitimidad y la credibilidad de la titular de la entidad y del equipo de directores. Ello generó confianza en las acciones tomadas por la entidad para la implementación del modelo, empoderó a la ORH como área responsable del acompañamiento y reconoció a SERVIR como actor que acompaña la implementación.

Los entrevistados reconocen la apertura y disponibilidad de SERVIR y sus representantes para llevar a cabo esta labor. Esta disponibilidad se evidenció en la disposición de asistir

permanente y la flexibilidad para agendar sesiones, en especial en el periodo previo a la mudanza en que los servidores estaban dispersos en locales en Lima. Del mismo modo, la colaboración se manifestó con el auspicio de SERVIR para el alquiler de locales y brindar facilidades de instalaciones donde prestar las capacitaciones. Si bien SERVIR tenía un claro interés en hacer que la implementación del piloto avance y se muestren resultados, se evidenció voluntad y compromiso en tomar acciones concretas para colaborar con la agenda de sensibilización y capacitaciones en la entidad para contribuir directamente con el cumplimiento del cronograma. A partir de enero de 2016, las capacitaciones y asistencia técnica se dieron en las instalaciones de la entidad. Los representantes de SERVIR y el especialista responsable del acompañamiento mantuvieron la disposición para atender las reuniones y cumplir con lo requerido por la entidad.

Como parte del proceso de sensibilización y la socialización del modelo, SERVIR brindó capacitaciones al inicio de cada etapa tanto a los evaluadores como a los evaluados. Ello permitió esclarecer dudas y fortalecer los contenidos asociados en cada etapa del modelo. También permitió recordar y recalcar las responsabilidades de los involucrados en cada fase. Los contenidos fueron actualizados según las necesidades y según la retroalimentación recibida en las sesiones, con la finalidad de hacer el material comprensible y de aplicación práctica (Arévalo 2017c). SERVIR se adaptó a la necesidad y requerimientos de capacitación de la entidad y las audiencias.

La asistencia técnica por parte del especialista responsable de SERVIR implicó disponibilidad para atender dudas o preguntas vía telefónica o correo electrónico. Del mismo modo, se tuvo la flexibilidad para atender reuniones de asesoría a los directivos al momento de la definición de metas y objetivos como de preparación previa para las

reuniones de seguimiento, evaluación y retroalimentación. Destaca el tiempo dedicado a la entidad para asesorar en el modelo y en el cumplimiento de lo necesario para asegurar la adecuada implementación del modelo de GdR. Es más, esta etapa tuvo que ser reforzada para su adecuado cumplimiento de forma individual a los evaluadores (Arévalo 2016c, 2016d, 2017b). Resalta la importancia del seguimiento y acompañamiento cercano que tuvo SERVIR para soportar la implementación.

SERFOR involucró al área de Comunicaciones Internas para la generación de contenidos a comunicar al interior de la entidad, tanto en sus redes sociales, como en sus canales internos virtuales. Del mismo modo se adaptaron y tomaron modelos de comunicación propuestos y diseñados por SERVIR para tales fines. La oficina de ORH generó numerosas comunicaciones tanto por correos electrónicos como en carteleras para hacer recordatorios sobre las tareas pendientes a completar según el cronograma de implementación. Ello no necesariamente aseguró el cumplimiento a cabalidad de las fechas y plazos establecidos, pero mantuvo presente el tema en la agenda institucional.

Sobre la ORH, “se compró el pleito” de la GdR (Arévalo 2017c, 2017d). Los representantes de la ORH responsables de la implementación estuvieron disponibles para esclarecer dudas tanto de los servidores evaluados como de los evaluadores. Tuvieron además el apoyo y acompañamiento permanente de un responsable designado por SERVIR (especialista de GdR asignada) para esclarecer las dudas de los encargados de la ORH. Se estableció una rutina frecuente y consistente de acompañamiento y seguimiento, la persona responsable de la implementación por parte de SERVIR acudía al menos dos veces al mes a la entidad para prestar asistencia técnica personal ya sea a los responsables de las ORH o a los evaluadores para guiarlos en el proceso.

Los responsables de la ORH del acompañamiento durante la implementación de la GdR recibieron capacitación en el modelo y la metodología auspiciada por SERVIR en la Escuela de Nacional de Administración Pública. El contenido del curso fue diseñado específicamente para ello, se tituló El ABC de la gestión del rendimiento. Miembros evaluadores de la entidad fueron también invitados a participar de esta capacitación, con la finalidad de reforzar esta capacidad en los miembros de la entidad.

Un elemento facilitador para la implementación fue la motivación de las personas responsables y designadas por parte de la ORH para llevar a cabo el acompañamiento. Ellas manifestaron disposición para aprender el modelo de GdR y ponerlo en práctica como parte de dicho proceso de aprendizaje. Por otro lado, se toma en cuenta las características de los perfiles profesionales de las personas responsables, quienes deben ser capaces de ejecutar y articular de manera consistente las acciones necesarias para llevar a cabo el plan de trabajo. Se requiere individuos motivados y comprometidos con las labores, así como orientados a buscar soluciones a los problemas y dificultades que plantean los procesos de cambios e implementación y, sobre todo, que no decaigan en su energía y motivación cuando aparecen dificultades. Además de estar familiarizado o conocer técnicamente metodologías de evaluación de desempeño y gestión del cambio, se precisan individuos con características de resiliencia para llevar a cabo, sostener y acompañar procesos de cambio, que pueden ser susceptibles de encontrar diversos obstáculos para su implementación.

Destaca el perfil de la Directora de Recursos Humanos, que tomó el cargo en octubre de 2015. Desde el inicio de su gestión mostró la energía y el compromiso necesario para ejecutar y completar tareas importantes que estaban pendientes para la implementación del modelo. Entre ellas se encontraba la formalización de la aprobación del cronograma

de implementación (Arévalo 2016b, 2017c, 2017d), herramienta de gestión importante para llevar adelante el proceso, pues plasmaba el compromiso de la entidad y otorgaba el marco institucional para avanzar con el objetivo. Este cronograma se había postergado por gestiones anteriores y consiguió ser aprobado en la primera semana de su designación. Asimismo, se podría asumir que otro elemento del perfil profesional de la mencionada directora de la ORH fue la experiencia previa en temas de gestión de desempeño, en su diseño e implementación, en otras entidades estatales.

Se torna importante la tarea de pensar el rol de recursos humanos en las entidades, en especial cuando la expectativa es que soporten y acompañen procesos de cambio de gran envergadura y transformación institucional. Este ejercicio requiere de la deliberación y definición clara de lo requerido de un profesional en la materia, la reflexión sobre sus competencias y experiencia. En específico se requiere capacidad para impulsar temas de implementación de GdR y de competencias asociadas a gestión de procesos de cambio, manejo de resistencias, estrategias de comunicación y experiencia en temas de gestión de recursos humanos con énfasis en procesos de evaluación de rendimiento o gestión de la capacitación.

Para poder implementar el modelo de GdR en gestores de recursos humanos es necesario que se consigan una serie de capacidades. Por ello, se torna necesario asegurar el entendimiento de la metodología, entrenar en habilidades para el acompañamiento del cambio, ejercicio de la influencia, capacidades para movilizar y gestionar los recursos hacia los objetivos planteados. Es imperativo el desarrollo de mecanismos que permitan acelerar dichos aprendizajes en las personas responsables para asegurar la sostenibilidad de las implementaciones sobre todo en entidades que pueden tener circunstancias y contextos adversos de resistencia. Sin embargo, El ABC de la Gestión del Rendimiento

diseñado por SERVIR para reforzar habilidades en GdR y dirigido a miembros de las ORH de las entidades y directivos vinculados al proceso de implementación, es una buena iniciativa para el acompañamiento, pero resulta insuficiente.

Un punto importante a destacar, es la expectativa que el modelo contempla respecto del rol de la ORH y sus representantes como responsable del acompañamiento para la implementación del modelo. Este acompañamiento puede implicar tareas de seguimiento de cronogramas, facilitación, reuniones de asistencia técnica o ejecución de un programa de comunicación articulado a la entidad. Empero, al ser la gestión del rendimiento o gestión del desempeño un proceso entendido como propio de la gestión de los recursos humanos, podría confundir sobre las expectativas de los miembros de la entidad. En última instancia, no es un proceso gestión del área de recursos humanos sino de toda la entidad. El éxito, como cualquier implementación o propuesta de cambio, depende del involucramiento y la ejecución conjunta de todos los actores.

La ORH es un actor clave, que debe estar empoderado y fortalecido, pero no es el único responsable. Es un facilitador, mas no el dueño del proceso. Es importante que las responsabilidades de los actores estén claramente entendidas para controlar las expectativas y se tenga claridad sobre qué esperar de cada actor involucrado.

Tanto evaluadores como evaluados reconocen el aporte que la instauración del proceso de GdR puede aportar a sus labores y su desarrollo profesional, entendiendo su potencial beneficio a la profesionalizar de la función pública, el desarrollo de los servidores y por ende de las entidades. Un elemento que favorece la implementación en la entidad es la composición de la plantilla, pues en su mayoría comprende servidores con un perfil técnico, elegidos además por concurso de mérito. Este tipo de perfil profesional puede

motivarse con el proceso en tanto busque profesionalizar sus labores con herramientas de gestión, que faciliten su progresión en el servicio civil.

Los servidores evaluados encuentran motivadora la posibilidad de tener conversaciones sobre su desempeño y recibir retroalimentación para efectuar mejor su función. Es un evento novedoso para muchos, en que se puede encontrar valor para el propio crecimiento. A grandes rasgos se entiende que, si el proceso es bien llevado, es visto como favorable. Asimismo, otro motivo para participar activamente del proceso es la posibilidad de ser reconocidos por un buen trabajo realizado, ello tiene el potencial de reforzar en los evaluados el sentido de pertenencia y orgullo por pertenecer a la entidad y así, realizar sus labores con mejor disposición y calidad (Arévalo 2010d, 2016e, 2016g, 2017b, 2017c, 2017d, 2017e, 2017f, 2017g, 2017h).

Por su parte, los evaluadores vislumbran la posibilidad de desarrollar y contar con equipos de trabajo mejor preparados y organizados para cumplir las labores encomendadas para el logro de los objetivos de las áreas a cargo. Identifican y valoran el potencial beneficio de llevar a cabo la implementación de la GdR, sin embargo también se ve como un gran reto poder llevarlo a cabo pues es necesario reorganizar en muchos casos las labores y las tareas asignadas a cada servidor, repensar el diseño de cada puesto de trabajo desde una perspectiva de contribución de cada rol al logro de los objetivos de la institución. No niega la importancia, pero se reconoce que implicará dedicación (Arévalo 2016e, 2016g, 2017c, 2017d, 2017e, 2017g)

Como ya se mencionó previamente, la transparencia fue un factor fundamental que favoreció la implementación. Esta premisa también fue aplicada al poner en marcha acciones para cumplir con las tareas requeridas, como la elección de miembros

representantes de los servidores evaluados ante el Comité Institucional de Evaluación (CIE). El mecanismo de elección escogido, además de haber demostrado la colaboración de la ORH con otras áreas y la creatividad para buscar alternativas en un escenario con tiempo y recursos limitados, permitió que los miembros fueran elegidos en base a metodologías y mecanismo existentes y conocidos. Se eligió tomando como base el mecanismo para elegir a los representantes de los trabajadores ante el Comité de Seguridad y Salud Ocupacional. Se añadió el desarrollo, junto con la oficina de Tecnologías de la Información, de un aplicativo para que los servidores puedan hacer su elección de forma virtual y transparente, salvaguardando la legitimidad del proceso. Del mismo modo, permitió ejecutar el proceso con agilidad para evitar dilatar el tiempo para el cumplimiento de esta acción, ya retrasada según lo establecido en el cronograma.

Con la ejecución de este hito, se puso a prueba la capacidad de buscar soluciones alternativas y creativas. La discreción a la hora de aplicar las soluciones evidenció el compromiso, la motivación y la voluntad de los actores para llevar adelante el proceso salvaguardando la legitimidad y la transparencia de la elección del CIE, ente responsable de resolver posibles controversias o desacuerdos en los resultados de evaluación de los servidores. Del mismo modo, el involucramiento del área de Comunicación Interna fue clave para dar a conocer el plan e informar en tiempo y forma lo relacionado con esta tarea. Ella fue cumplida en tiempo reducido y se valora como una buena práctica de comunicación en la institución.

La Oficina de Comunicaciones jugó un rol importante a favor del proceso, pues en colaboración con la ORH desarrollaron una estrategia de comunicación lúdica que fomentó la curiosidad, compromiso y participación de los servidores de la entidad. El despliegue de este tipo de iniciativas deja en evidencia una vez más la disposición de

buscar soluciones creativas y disruptivas para poner complementaria la implementación de los cambios en la entidad. Sin embargo, es necesario tener claridad y no perder el objetivo de la estrategia de comunicación pues podría sufrir el riesgo de desvirtuarse en cuanto a sus objetivos y dejar de mantener el carácter de seriedad propio de un proceso como la evaluación de desempeño. Es importante cuidar los incentivos que la organización plantea para cumplir con los objetivos e hitos de la GdR. La estrategia de comunicación puesta en marcha por SERFOR fue reconocida por SERVIR como una Buena Práctica para la Implementación de la Gestión del Rendimiento en un evento realizado en marzo de 2017, donde se destacó su potencial de ser replicado en otras entidades.

SERFOR logró identificar que la comunicación clara, transparente, pertinente y en tiempo eran requisitos necesarios para asegurar la implementación del modelo, motivo por el cual procuró y aseguró un canal fluido de comunicación con información relevante para los fines de la implementación. Se desarrolló, además, un sitio en la intranet institucional para publicar las novedades de la GdR. A través de su uso, los servidores podían tener acceso a información en cualquier momento sin necesidad de tener que recurrir a algún representante de la ORH o algún miembro de la Alta Dirección. De esta forma se aseguró el acceso permanente a información relevante para sostener el proceso y su implementación.

Dos actores no identificados previamente fueron importantes en este proceso de implementación. Tanto por su colaboración e involucramiento, la Oficina de Comunicación y el de Tecnologías de la Información fueron aliados de la ORH para poder desplegar de forma integral y consistente el plan de comunicaciones y asegurar que los mensajes lleguen a todos los servidores. En este punto, no se puede perder de vista la

capacidad de la ORH para involucra a otros actores y mantener su apoyo consistente para soportar la implementación.

Se destaca que la implementación del modelo de GdR fue posible debido a la estrategia de comunicación que adoptó la Alta Dirección y la ORH, quienes plantearon desde un inicio una estrategia de transparencia en la información brindada e involucramiento de los diversos actores (Arévalo 2016c, 2017c, 2017d, 2017f, 2017g, 2017h). No hubo reparos en responder preguntas difíciles asociadas a las dudas que pudieran tener los servidores sobre el modelo y sus posibles consecuencias. Esto implicó un trabajo articulado y organizado entre SERFOR y SERVIR para poder estar disponibles y abiertos a resolver todo tipo de preguntas, dudas y objeciones por parte de los servidores (Arévalo 2016b, 2016c, 2016d, 2017b, 2017c).

Como se observa, la construcción del apoyo interno fue exitoso, en tanto que los trabajadores se sumaron al proceso y brindaron soporte. El entendimiento de que el proceso únicamente se podía ampliar si es que incluía el involucramiento de actores, evidencia que los directivos tienen nociones sobre las etapas de implementación desde un modelo de nueva gestión pública o de desarrollo organizacional (Elmore 1993: 225). El diseño de la implementación incluyó la consideración de los trabajadores como agentes de cambio similar con las etapas definidas por Buchner (2007). Estos son el proceso de aprendizaje de los objetivos y del rol del trabajador, la capacitación orientada a la contribución del, la retroalimentación para monitorear el proceso y la autoevaluación de la capacidad del rendimiento.

3.3. Compromiso con la reforma y cultura organizacional

La propuesta teórica elegida supone que la GdR modela el comportamiento de los trabajadores (Buchner 2007). Por tanto, el compromiso de los trabajadores con su implementación, expresa un esfuerzo por parte de los directores por modificar sus hábitos y las formas de interacción. Sin embargo, los directores tienen que considerar las relaciones al interior de la institución. La cultura organizacional sobre la que se va a trabajar puede ser un elemento que facilite o, por el contrario, puede dificultar el proceso, retrasando el cronograma o demandando más recursos.

Uno de los criterios por los que la Directora Ejecutiva decidió iniciar la reforma en SERFOR fue la identificación de una cultura institucional basada en estándares de modernización y cambio. Esto sirvió de base para incluir iniciativas como la implementación del modelo de GdR. Esta cultura institucional/organizacional responde a lo que los entrevistados llamaron “la mística de SERFOR” (Arévalo 2016b, 2016c, 2017c, 2015d), al ser una entidad comprometida con estándares de modernización, reforma y mejora continua de la función pública. Esta mística se evidenció, por ejemplo, en la decisión de seleccionar a los funcionarios a ocupar cargos de confianza a través de concursos públicos. Ellos fueron elegidos en su totalidad luego de pasar por un proceso de selección diseñado e inspirado en la metodología de selección de los gerentes públicos aplicada por SERVIR. Este proceso toma como base las descripciones del puesto previamente definidas en el diseño de la estructura institucional, según los requerimientos y objetivos de la entidad. Además, incluye un filtro curricular, evaluaciones de conocimiento, evaluaciones psicotécnicas, entrevistas con un panel experto y desarrollo de casos prácticos.

Esta mística tuvo un efecto de generación de orgullo por pertenecer a la entidad. Orgullo que promovía la participación e involucramiento de la mayoría de servidores en las diferentes acciones puestas en marcha. Un elemento que se considera contribuyó a este sentido de pertenencia y orgullo fue la mudanza al nuevo local en La Molina en enero de 2016. La concreción de esta mudanza marcó un hito para la institución pues logró plasmar la voluntad política e institucional de darle un espacio físico a aquellos servidores responsables de la gestión de los bosques y la fauna silvestre. SERFOR había sido parte de una dirección ministerial e, incluso con las reorganizaciones, sus funcionarios habían quedado esparcidos en distintos locales de otras entidades, quienes habían accedido a prestar o ceder temporalmente el espacio para acogerlos. Este hecho había mellado el orgullo de los servidores de SERFOR, entidad de reciente creación. La mudanza fue un acontecimiento que simbólicamente contribuyó a la creación de identidad por pertenecer a la organización. SERFOR finalmente tenía un local donde operar, con instalaciones nuevas y modernas (desde la infraestructura, mobiliario, procesos, etc).

Esta cultura organizacional generó un sentido de orgullo de pertenencia en sus miembros. Este contexto facilitó en general cualquier tipo de implementación de reforma, en especial si es percibida como una mejora para la Entidad y sus miembros. En ese sentido, las nuevas prácticas que impulsa la GdR no son contradictorias con las que ya existen o con las que se quieren promover. Por el contrario, refuerzan las existentes, tales como política de puertas abiertas o transparencia de la comunicación, que generan a su vez involucramiento de los servidores en la implementación de las reformas propuestas. Un ejemplo de ello fue la elección de los representantes ante el CIE, que se convocó y obtuvo participación de los servidores, quienes apoyaron la acción a pesar de lo ajustado de los tiempos para su ejecución y posteriormente no generó conflictos ni cuestionamientos.

Otra acción puesta en marcha, consistente con la intención de aplicar las herramientas para la modernización de la función pública, fue la incorporación de Gerentes Públicos a la entidad, en coordinación conjunta con SERVIR. En junio de 2016 habían sido nombrados en la entidad cuatro Gerentes Públicos.

La apertura a la innovación y a la flexibilidad se evidencia, también, en las prácticas ejecutadas en la organización. SERFOR facilitó y fomentó la experiencia con nuevas alternativas para llevar adelante la implementación de la GdR, y otras reformas. Por ejemplo la incorporación de herramientas tecnológicas para apalancar sus procesos, como el de la elección del CIE. Asimismo, dichas iniciativas tenían respaldo de la Alta Dirección para ser ejecutadas, esto correspondería a la voluntad política existente para hacer que el cambio y mejora suceda al interior de la entidad.

El ejercicio de preparación para la fase de Definición de metas y objetivos fomentó la reflexión de los servidores sobre su propia labor. Permitió que se reflexione el vínculo entre sus quehaceres con el logro de los objetivos de las áreas, el plan operativo institucional y, por ende, de los objetivos institucionales de largo plazo de la entidad. La implementación de la GdR permitió el pensar y reflexionar sobre el aporte concreto que cada rol juega en la institución y la posibilidad de impacto de cada individuo. Asimismo, fue una oportunidad para organizar mejor el trabajo para establecer y definir prioridades de acción. Para muchos fue la primera vez que se planteaba un ejercicio de reflexión de este tipo, que significó el pensar la labor y su razón de ser en la institución.

Dada la voluntad para la implementación de la GdR, hubo asignación de recursos para ejecutar las actividades propias de la reforma. Esta inclusión se hizo en los planes operativos, fue contemplando además de presupuesto para las actividades, recursos de

personas para que puedan dedicarse de forma exclusiva a la implementación de la GdR. De hecho, para el primer año de implementación se contrató un servidor que pudiera dedicar parcialmente su tiempo a la agenda de GdR, posteriormente se evaluaron alternativas de ampliar este equipo de trabajo. No se puede perder de vista que un elemento fundamental de apoyo para la implementación de cualquier reforma o cambio, es la asignación de recursos para que pueda llevarse a cabo.

Por otro lado, la entidad evidenció apertura y flexibilidad al adaptar y ajustar acciones necesarias en el camino de la implementación. Del mismo modo, esta capacidad de adaptación generó que se fueran incorporando aprendizajes previos en versiones o caminos de acción futuros para la implementación de la GdR. Se probaron fórmulas, como las estrategias de comunicación que lograron involucrar y motivar a los servidores y se tomaron como base para mejorar acciones en versiones posteriores. Hubo apertura a la experimentación de fórmulas y flexibilidad para ajustar caminos de acción.

Uno de los objetivos del plan piloto de la implementación fue generar un espacio para la puesta en marcha y aprobación del modelo y la metodología. Sin embargo, fue más importante para tomar aprendizajes y ponerlos en práctica para su implementación en otras entidades del Estado. En este proceso, se destaca la disponibilidad y tolerancia de los actores involucrados en pro del aprendizaje. Sin embargo, se tiene que buscar los caminos de acción adecuados para acelerar el aprendizaje en las demás entidades del Estado, donde no se dé el mismo nivel de colaboración o no exista un contexto propicio para el éxito de la implementación.

En resumen, a través de estas acciones, la dirección comprometió en el proceso a los trabajadores. Como se ve no fue un esfuerzo individual, sino de una coalición de

directivos y órganos de línea de la institución, similar a los establecido por Fernández y Rainey (2007: 171). Del mismo modo, el cronograma de implementación comprendió incorporar los recursos y cambios en las rutinas de los trabajadores involucrados en el proceso, sin afectar el normal desempeño de sus actividades. Estos cambios fueron elementos que facilitaron el proceso, en tanto que se realizaron de manera planificada, de arriba hacia abajo, estableciendo las metas y los objetivos implementados de manera descendiente (Van del Voet 2013: 9).



CAP 4. IDENTIFICACIÓN DE FACTORES QUE DIFICULTARON LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO

En el presente capítulo se presentan los factores que dificultaron el proceso de implementación del modelo de gestión del rendimiento en SERFOR. Durante todo proceso de implementación de una reforma, se generan contingencias que entorpecen, postergar y hasta impiden que se consiga. Al igual que en el capítulo anterior, los factores que dificultan fueron contruidos en base a las propuestas teóricas expuestas en el segundo capítulo. Esto no quiere decir que los conceptos sea mecánicamente un factor que dificulta la implementación. Los conceptos son entendidos como criterios para la construcción de los factores.

Del mismo modo, los factores presentados se construyeron en base a la visión crítica de los sistemas de gestión del rendimiento. Sin embargo, se hace especial énfasis en las herramientas y rutinas que los implementadores tratan de aplicar. A diferencia de los factores que favorecieron la implementación, los factores que la dificultaron son de naturaleza procedimental y corresponden a las modificaciones en el diseño de la política. Estos factores son eminentemente difíciles de implementar ya que son los que, en efecto, tratan de modificar la forma en que los trabajadores realizan sus actividades, afectan sus rutinas y sus relaciones laborales.

4.1. Complejidad de la metodología y establecimiento de metas

El modelo de implementación de la GdR considera cinco fases para en su ciclo de implementación: 1) Planificación, 2) Definición de metas y compromisos, 3) Seguimiento 4) Evaluación y 5) Retroalimentación. Cada una de las fases considera diversos hitos, acciones y tareas a completar por los actores involucrados. Todas las fases son claves para

la implementación efectiva y eficiente del modelo, al ser un proceso que necesita del alineamiento institucional de los mismos.

La segunda fase, Definición de metas y compromisos, tuvo dificultades al momento de establecer los objetivos sobre los cuáles se realizaría la evaluación del rendimiento. En la implementación del piloto solo se consideró proceder con la definición de metas, es decir con el establecimiento de objetivos con sus respectivos indicadores de rendimiento/desempeño para la posterior evaluación. A diferencia de la primera fase, de Planificación, en que la incertidumbre inicial de los trabajadores se pudo superar gracias a la estrategia de comunicación, en esta fase no se consiguió un resultado similar. Ello no necesariamente es atribuible a las acciones de comunicación desplegadas, sino por las resistencias de los actores involucrados durante la implementación.

Como parte de las acciones definidas para esta etapa, se procedió con la capacitación a evaluadores por parte de SERVIR. Los talleres se llevaron a cabo según coordinación entre las entidades y contó con la participación mayoritaria de evaluadores. El principal objetivo de estas capacitaciones fue presentar, socializar y transferir los conocimientos necesarios a los evaluadores para desplegar la metodología elegida para la definición de objetivos. La metodología SMART, utilizada frecuentemente en procesos de evaluación de desempeño, plantea que un objetivo que será utilizado para evaluación posterior debe cumplir las siguientes características: ser específico, medible, alcanzable, realista y acotado un tiempo para su cumplimiento (SERVIR 2015c). Del mismo modo se presentaron ejemplos de objetivos para facilitar y guiar la tarea de los evaluadores en el diseño y definición de los objetivos para sus áreas y los miembros de sus equipos de trabajo.

Es necesario tener en cuenta que para incorporar una nueva rutina o metodología de trabajo se tienen que considerar los dos aspectos, ostensivos y performativos, que Feldman y Pentland (2003) asumen. Si bien las capacitaciones son importantes al transmitir y socializar las premisas para la acción, para instaurar un nuevo comportamiento o rutina en las labores es necesario el compromiso de los actores para adoptarlo, adaptarlo y ejecutarlo. Si los actores se resisten, el comportamiento no se instaurará de la manera requerida o se instaurará parcialmente, respecto de las expectativas definidas. Aquí los actores ejercen su poder agencia y se torna relevante su participación para los fines de la implementación.

La metodología de trabajo de GdR y, sobre todo, la fase de Definición de metas y objetivos eran novedosas para casi la totalidad de los evaluadores. Ellos necesitaban comprender la nueva rutina, reglas y comportamientos, además tenían que tener la voluntad para repensar sus labores e incorporarlas a la luz de los requerimientos de la GdR. La GdR y la evaluación de desempeño son propuestas novedosas en las entidades del Estado peruano. Los sistemas anteriores se limitaban a evaluar conocimientos técnicos para la toma de decisiones de permanencia en las entidades. Estos mecanismos, ejecutados en algunas entidades estatales, ofrecían oportunidades para mejorar los procesos, pero no se integraban, necesariamente, en el ciclo de planificación de la entidad.

Las capacitaciones realizadas como preparación a esta fase cumplieron, respecto de los contenidos, las expectativas de los participantes. Se presentaron conceptos y definiciones necesarias, asimismo se mostraron ejemplos e indicadores modélicos. Sin embargo, los evaluadores tuvieron dificultades al definir objetivos, indicadores y metas consistentes que puedan reflejar y reconocer el aporte de los servidores a sus áreas y de la institución, como lo menciona el modelo. La nueva metodología implicaba un ejercicio novedoso

para los evaluadores y, en general, para la entidad. Esta dificultad por parte de los evaluadores produjo la demora en el cierre de esta fase respecto de lo establecido en el cronograma.

Durante este proceso, también se evidenciaron inconsistencias en los documentos estratégicos y de gestión. Estos documentos fueron: el Plan Operativo Institucional (POI), el Manual de Organización y Funciones (MOF), los términos de referencia en el caso de los servidores bajo la modalidad CAS, las funciones que el servidor desempeña, el plan de mejora del servidor de una evaluación previa -cuando hubo evaluación anterior- y los objetivos del área. La calidad de los documentos utilizados en la delimitación de metas se convirtió en un elemento que dificultó la tarea y se cuestionó la calidad de los mismos pues dichos documentos se elaboran con premura e insuficiente profundidad de análisis para poder cumplir con los plazos de entrega. Por ello, se toma o copian versiones previas de los mismos sin analizar la pertinencia de sus contenidos y su relación con los objetivos institucionales de largo plazo. Esto deja en evidencia que existen rutinas establecidas, con respecto a plazos y tiempos de entrega, que no cumplen con la calidad esperada de los entregables para contribuir a la gestión efectiva y eficiente de la entidad. Para que la GdR funcione precisa estar integrada en un sistema de planificación sólido, que asegure la calidad de los objetivos institucionales para poder elaborar los objetivos de las áreas y de los servidores. Esta deficiencia deja en evidencia la necesidad institucional de formular y definir documentos de gestión que cumplan con estándares de calidad e idoneidad que reflejen el quehacer y la razón de ser de la entidad.

Por otro lado, existen documentos que deben ser considerados en la planificación de la entidad, tales como el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) y Plan Estratégico Institucional (PEI). Ningún entrevistado los mencionó como parte de lo necesario para

realizar la tarea de definición de metas y objetivos. Ello evidencia deficiente articulación de los contenidos de estos documentos estratégicos con los elementos para la acción de los servidores.

Esta deficiencia recae en el Área de Planificación. En SERFOR, este grupo no estuvo lo suficientemente capacitado y comprometido con el proceso de GdR y no coordinaban con la ORH y la Alta Dirección. El POI de la entidad debe constituirse como la hoja de ruta de la entidad para la implementación de la GdR, un documento que ayude a la entidad a definir los roles y el aporte de los servidores en la entidad. Un ejercicio robusto del POI, facilitará la definición del quehacer de la entidad. Con objetivos y expectativas precisos sobre lo que se requiere de cada una de las áreas que la componen, se podría plantear la posibilidad de generar un banco de objetivos genéricos por áreas. Posteriormente, los evaluadores deberían traducirlos y adaptarlos en sus equipos de trabajo. Esto se puede dar en el marco de que haya expectativas de ciertas funciones que son previsibles y por lo tanto susceptibles de tener objetivos previamente alienados y definidos para su posterior desarrollo por cada evaluado en el rol que ocupa.

Como resultado de este proceso, la calidad y pertinencia de los objetivos, metas e indicadores propuestos para la evaluación de los servidores es cuestionable. Los mismos no reflejan una base adecuada para la evaluación del desempeño de los servidores desde una perspectiva de aporte a la entidad, sino más bien como un listado de tareas a completar. Esto es sugerido desde los ejemplos de indicadores en las capacitaciones: número de informes emitidos, tiempos de respuesta, porcentajes de personas capacitadas, porcentaje de asistencia a capacitaciones.

Estos indicadores no contribuyen a evaluar el desempeño desde una perspectiva de gestión, sino de cumplimiento de tareas. Estos indicadores son muy acotados y restringidos, y no ofrecen la posibilidad de reflejar o pensar el aporte del rol y del servidor a los logros de la entidad. Los indicadores de porcentajes de cumplimiento o número de documentos resueltos pueden generar que los servidores ejecuten tareas sin comprobar la idoneidad del proceso. La poca experiencia de los actores en la definición de indicadores provocó que algunos de los indicadores no midieran adecuadamente el aporte de los servidores a los objetivos institucionales, solo reflejan un cumplimiento parcial/ficticio de las tareas sin considerar su calidad. Esta situación generó descontento en algunos servidores evaluados porque no se recogía su aporte real y muchas de sus acciones y contribuciones no eran documentadas en la evaluación (Arévalo 2016c, 2016e, 2017b, 2017c, 2017d, 2017e, 2017f, 2017g, 2017h). Este es un elemento que dificulta la implementación pues no contribuye a la credibilidad ni legitimidad del proceso y puede generar incentivos perversos e inadecuados. Se puede generar descontento y cuestionamientos por parte de los servidores al premiar el Buen Desempeño o Desempeño Sobresaliente a quienes cumplen con un listado de tareas.

Otra evidencia de lo cuestionable de la calidad en la definición inicial de los objetivos y metas, y el subsecuente cumplimiento de expectativas fue el reconocimiento de servidores con Rendimiento Distinguido. La Junta de Directores para el Rendimiento Distinguido tiene la responsabilidad de elegir de entre todos los evaluados con puntuación superior al 90% de cumplimiento de metas en la evaluación final. El parámetro establecido define que no puede ser superior al 10% del total de los servidores de la entidad. Sin embargo, el número de servidores que calificaban fue alrededor de 100 evaluados, más del 50% del total de participantes en esta primera versión. El resultado fue la designación de nueve

servidores con la evaluación de Rendimiento Distinguido para el ejercicio 2015. El hecho de que más del 50% de evaluados obtenga una calificación superior al 90% deja en evidencia que los evaluadores aún no habían desarrollado las competencias propias para llevar a cabo un proceso de evaluación de desempeño efectivo.

El respaldo de SERVIR para brindar un control de calidad a los objetivos, metas e indicadores fue insuficiente. Las reuniones de asistencia técnica fueron para discutir exclusivamente la revisión de los formatos presentados por los evaluadores de SERFOR. Estas sesiones, al no contar con todos documentos de gestión útiles y a solicitud de funcionarios inexpertos, no subsanaron los problemas de idoneidad de objetivos e indicadores. La falta de capacitación en planeamiento y en metodologías de gestión por resultados no fue carencia exclusiva de SERFOR. Los asistentes técnicos de SERVIR tampoco pudieron identificar los problemas en los documentos de gestión y por ende tampoco pudieron cuestionar la calidad de los objetivos planteados.

Entonces, la no familiarización y competencia en metodologías transversales de gestión por resultados es uno de los elementos claves que dificulta la implementación. Servidores con experiencia y competencia probada en este tipo de metodologías mitigaría el impacto de los objetivos, metas e indicadores definidos pues podrían identificar las falencias. Se vislumbra, entonces, la necesidad de tener servidores con probada experiencia en planificación ya que desde ellos parten los documentos de gestión que son insumo para alimentar el proceso de GdR. Si las áreas de planificación no cuentan con probada competencia en ello, el error se reproduce en cascada. Puede haberse dado las capacitaciones en el tema, tanto en porcentaje de asistencia y número de horas de entrenamiento recibidas, pero ello no asegura que la competencia o capacidad haya sido instaurada y se haya convertido en parte de la rutina en las entidades y en los servidores.

Los representantes de las ORH y quienes acompañan la asistencia técnica deben tener sólidas competencias y experiencia probada en metodologías de gestión por resultados. De lo contrario no podrán orientar el proceso de implementación de la manera adecuada y que asegure la correcta incorporación del modelo. Queda en evidencia la necesidad de tener perfiles claramente definidos sobre las competencias y habilidades requeridas en los servidores responsables de la ORH en este tipo de procesos. SERVIR invierte recursos en capacitar a los responsables de las ORH participantes del piloto en sus dos versiones (25 entidades al 2016). Pero es necesario que se construyan y refuercen las competencias de gestión en los servidores responsables del Sistema de Recursos Humanos, enfatizando aquellos subsistemas enfocados en el acompañamiento de los procesos de transformación/cambio y modernización.

SERVIR invirtió tiempo y recursos en capacitar a los evaluadores y evaluados en la herramienta. Este es un proceso de largo aliento, que depende de la permanencia de los evaluadores durante el proceso. Uno de los riesgos en la implementación es la rotación de servidores en las entidades. La alta rotación genera pérdida de consistencia en el proceso. Al darse estos cambios, algunos evaluadores reciben nuevos evaluados, incrementando el número a su cargo. Debido a ello, la calidad y tiempo dedicado a cada uno se reduce y se invierte tiempo adicional rehacer la historia de seguimiento del evaluado. Se debe asegurar la consistencia de la evaluación a pesar de este tipo de circunstancias propias de la administración pública. Asegurar el proceso más allá de las personas. La rotación de personal genera, además, pérdida de capacidades en la entidad para el manejo del proceso. Aunque la metodología tiene previsto algunas alternativas cuando esto ocurre, debe asegurarse mecanismos eficientes y efectivos para no perder consistencia en la evaluación cuando se cambie de evaluador. Esto requerirá tener

evaluadores con capacidades sólidas de acompañamiento a equipos de trabajo y adecuada documentación del proceso de GdR por cada evaluado.

Las capacitaciones del modelo son necesarias para socializar los contenidos y la metodología, pero la asistencia no es suficiente para que los actores puedan llevar a cabo una implementación efectiva. Se necesita desarrollar mecanismos de seguimiento que aseguren que los contenidos son aplicados según los requerimientos del modelo, sobre todo los objetivos centrales de la GdR. El apoyo técnico recibido por SERVIR se concretizó a través de un especialista en GdR. Sin embargo, debido a que el proceso aún está en una fase inicial, cabe el riesgo de no poder sostener el apoyo técnico. Entonces, el acompañamiento directo en este proceso es dependiente de las prioridades y recursos con los que cuente SERVIR ya que no existen materiales y mecanismos alternativos para dicho soporte. El éxito de la implementación debería ser resultado del compromiso de los servidores que sostienen el proceso y no necesariamente de las personas que lo impulsan y asisten. El reto, en este punto, radica en poder trascender a las personas que lo implementan (Arévalo 2017c, 2017d, 2017h).

El frecuente cambio de responsable de la Dirección de la ORH, es un factor que dificultó la implementación. Desde abril de 2015, cuando se decidió que SERFOR fuera parte del grupo de entidades que participarían del piloto, hasta la aprobación del cronograma de implementación, hubo cinco personas responsables de la ORH en un intervalo de ocho meses. Esta demora en la definición, tuvo como resultado la no focalización e inconsistencia para la implementación del modelo. En octubre de 2015, se concreta la contratación de una persona cuyo rol dentro de la ORH sería la implementación de la GdR en SERFOR. Cabe mencionar que este recurso tuvo también responsabilidad sobre la gestión de bienestar social, motivo por el cual no pudo estar dedicado completamente a

la GdR. Se evidencia la necesidad de tener recursos humanos especialistas en temas de gestión del cambio, GdR y gestión por procesos para que faciliten el acompañamiento de forma efectiva y eficiente. Este es un elemento que puede dificultar la credibilidad del proceso o ser incluso utilizado como un argumento para no cumplir de forma efectiva con el mismo.

Se espera que la definición final de objetivos, metas e indicadores sea producto de un acuerdo entre evaluador y evaluado ya que esto no sucedió así al momento de la definición inicial. Posiblemente por falta de entendimiento en la metodología o por la necesidad de cumplir con los plazos de implementación, dichas definiciones se construyeron de arriba hacia abajo. Las implicancias de esto es que no necesariamente generan la motivación para su cumplimiento por parte de los evaluados, aunque hayan sido aceptadas a nivel formal. El resultado puede que haya permitido la definición de objetivos fáciles de cumplir o que no demanden mayor esfuerzo en su cumplimiento. Del mismo modo, las metas definidas desde una lógica de cumplimiento de tareas, generan un incentivo equivocado pues se puede perder la calidad de las tareas o entregables. Se torna importante escuchar las propuestas de los evaluados sobre los criterios a ser medidos, pues ellos son los que conocen sus funciones. Para que el ejercicio cumpla su propósito, no se pueden definir los indicadores por una de las partes. El proceso debe asegurar que las definiciones son, en efecto, producto de un acuerdo entre evaluador y evaluado.

Esto quiere decir que los evaluadores y directivos no tuvieron la capacidad de controlar efectivamente las definiciones en el proceso. El objetivo de la GdR es persuadir a los empleados a aceptar una forma diferente de realizar sus funciones, similar a lo establecido por McKenna, Richardson y Manrop (2011). Sin embargo, cabe destacar que este

período sí estuvo dominado por el conflicto sobre los propósitos y resultados (Elmore 1993).

4.2. Carga laboral administrativa y seguimiento de funciones

En el proceso de implementación de la GdR recaen sobre los evaluadores diversas tareas para la administración del proceso. Los evaluadores son responsables por diversas acciones y tareas en cada una de las etapas de implementación y ejecución de la GdR. No sólo su competencia es necesaria para llevar a cabo las tareas de forma adecuada, sino también su capacidad de organización para poder cumplir con las expectativas.

El proceso de GdR se compone de ocho formatos a ser completados por el evaluador con la finalidad de documentar el acompañamiento a cada evaluado. El tiempo requerido para poner en práctica la nueva metodología aumenta sobremanera. Esta tarea se complejiza particularmente para aquellos evaluadores que tienen un equipo de trabajo numeroso. En este contexto, surge la necesidad de revisar las estructuras de las instituciones a fin de considerar la organización de las funciones y la asignación de responsabilidades. Ello considerando, además, que la expectativa general en el Estado es que aquellos servidores con personal a cargo deben contemplar en sus tiempos de trabajo el espacio para dedicar a la gestión del rendimiento de sus equipos.

La competencia técnica de los evaluadores para sostener y llevar adelante el proceso de GdR, puede tornarse una dificultad adicional. Los evaluadores tienen que cumplir perfiles técnicos correspondientes a sus funciones y es preciso que tengan conocimiento en gestión pública. Esto quiere decir que los evaluadores tienen que comprender los

procedimientos que componen las labores del personal a su cargo. Con esta visión integral de las distintas áreas, los evaluadores podrían proponer objetivos y metas adecuados.

Con respecto al aumento de responsabilidades, éstas se reflejan también en la fase de Seguimiento, en especial al prepararse y mantener conversaciones con cada uno de los evaluados a su cargo. En esta fase los procesos y la documentación a presentar no están estandarizados. Si bien está disponible un formato que el evaluador debe completar -por cada evaluado-, no está normalizada la forma en que los evaluados deben prepararla. Hubo casos en que los evaluados archivaron la totalidad de informes que presentaron para poder presentarlos como evidencias al momento de la reunión (Arévalo 2016c, 2016d). En otras ocasiones, otros evaluados generaron un mecanismo de registro, en el caso de generación de informes y tiempos de respuesta (Arévalo 2017e). Se ve la necesidad de estandarizar un mecanismo de registro, más allá del documento que genera el evaluador. Este factor interfiere en la implementación por la carga operativa que implica.

Las reuniones de seguimiento, entre evaluadores y evaluados, generaron resistencias de los evaluadores responsables de grandes grupos. El principal motivo expuesto fue el tiempo que demanda esta tarea ya que no podían identificar las dificultades y proponer las mejoras en la labor de los evaluados. Los evaluadores no logran dedicar el tiempo necesario para la preparación de esta reunión y se limitó a ser una revisión de tareas realizadas, sin profundizar en las oportunidades para mejorar o incluso para felicitar y reconocer el buen trabajo realizado. Esta es una competencia que requiere dedicación de los evaluadores para ser desarrollada y que, al no sentirse completamente preparados para llevarla a cabo, genera resistencias y postergación para su ejecución. Del mismo modo, los evaluadores evidencian dificultades para tener conversaciones de seguimiento

difíciles, por temor a “desmoralizar” a los servidores a su cargo y perder la confianza o lealtad de los mismos (Arévalo 2017f, 2017g, 2017h).

Las consecuencias de no tener las conversaciones correspondientes redundan en la calidad del aporte de los evaluados, quienes no tienen la información completa para ajustar o mejorar su desempeño. En este proceso puede darse cierta condescendencia por parte de los evaluadores para evitar conflictos con los evaluados, ello dado que no están o se sienten preparados para tener este tipo de conversaciones o manejar objeciones de los mismos. Del mismo modo, los evaluados también deben tener preparación para poder tener conversaciones que impliquen la recepción de retroalimentación que busque perfeccionar el desempeño.

La implementación de las rutinas de seguimiento y retroalimentación, hacia la mitad del proceso de evaluación, tienen la finalidad de revisar el progreso y avance de las metas establecidas. Además, permiten identificar oportunidades para su cumplimiento, dar el soporte requerido por el evaluador e, incluso, felicitar y reconocer el avance en las mismas. Dicha rutina no está instaurada en los servidores, por lo que se corre el riesgo de establecer dichas reuniones sólo por obligación, como parte del cumplimiento de una tarea más, sin previa reflexión o preparación tanto de evaluadores como evaluados.

De otro lado, las deficiencias en la capacidad de los evaluadores se evidencian en el proceso de retroalimentación. Este proceso tiene su momento oficial/formal al cierre del proceso de la GdR, cuando el evaluador confirma al evaluado su calificación y se definen los planes futuros del individuo en su rol, acordando un plan de mejora para ello. Es importante desarrollar la capacidad en los evaluadores para establecer y llevar a cabo conversaciones significativas sobre el desempeño de los evaluados, en base a criterios

concretos, fácticos y objetivos. Este tipo de conversaciones necesitan tener objetivos claramente definidos, que no generen duda o controversia sobre su ejecución y que no se concluya con un listado de tareas.

Es necesario que los evaluadores desarrollen la capacidad de preparar las conversaciones de retroalimentación, rutina que adecúa el aporte de los evaluados a los logros de la entidad. Los evaluadores deben ejercitar sus habilidades para entregar retroalimentación de forma constructiva y de calidad, de modo que esta información sea de utilidad a los evaluados para posteriormente mejorar su rendimiento. Algunos evaluadores evaden tener conversaciones difíciles con los evaluados con la finalidad de no desincentivarlos ante la posibilidad de una retroalimentación no favorable sobre el desempeño (Arévalo 2017c, 2017g, 2017h). Sucede en algunos casos lo mismo para la retroalimentación recibida por quienes tuvieron buen rendimiento durante el periodo evaluado. Los evaluadores no profundizan en las conversaciones a tener, tanto por falta de profundidad o competencia en la preparación de la retroalimentación (Arévalo 2017c, 2017d, 2017f, 2017g). Esta experiencia no es generalizada pues hay servidores que sí consideran haber tenido un buen acompañamiento por parte de sus evaluadores, reconociendo que ello es posible por la planificación, preparación y rigurosidad del evaluador para cumplir con la tarea; si el evaluador no se involucra no funciona (Arévalo 2017 d, 2017e, 2017g).

El riesgo de no haber reforzado esta capacidad radica en que los evaluadores pueden tener conversaciones ligeras sobre el desempeño para evitar objeciones o reclamos por parte de los evaluados. Ello genera que los trabajadores con bajo desempeño no reciban la retroalimentación adecuada y puedan ser premiados quienes no han evidenciado un desempeño alineado a las expectativas. A su vez, por falta de competencia de los evaluadores se puede dar el caso que no se reconozca o se valore de forma pertinente el

aporte de los individuos o el buen rendimiento, perdiéndose así credibilidad y legitimidad del proceso.

La existencia de ocho formatos puede generar que el proceso se perciba como un trámite más en vez de un proceso de gestión que contribuya al beneficio de los servidores y la entidad. Puede desenfocar la atención en el objetivo principal del proceso que es la GdR y enfocarlo en la formalidad de la documentación, generando que no se perciba el valor del mismo. La tarea de completar los formatos manualmente puede traer como consecuencia la percepción de ser un formato más a completar y perder el valor que subyace al proceso, que son las conversaciones para la mejora del desempeño. Por la cantidad de documentación, se vislumbra como una tarea mecánica, difícil de monitorear y de hacer control de calidad de los indicadores. No se cuestiona el llenado de información en formatos para documentar, sino la cantidad de los mismos y el valor real que pueden generar en el proceso. Una alternativa propuesta para mejorar el proceso sería la automatización del proceso a través de una plataforma tecnológica diseñada para facilitar la tarea (Arévalo 2016c, 2016e, 2017d, 2017c, 2017d, 2017g). La automatización de este proceso traería beneficios para el seguimiento y la simplificación, así como la posibilidad de poder auditar tanto el cumplimiento del proceso como la calidad del mismo por parte de los responsables de la ORH y SERVIR (Arévalo 2016h, 2017c, 2017h).

Debido a lo engorroso del proceso respecto de su documentación (elemento que es una dificultad para llevar a cabo e instaurar la rutina), el uso de la tecnología para el seguimiento y documentación puede ser una alternativa para mitigarlo. El uso de la tecnología puede permitir tener seguimiento y cumplir los diferentes pasos e hitos del proceso. Permitiría la auditoría de la definición de metas y objetivos por parte de SERVIR y los responsables de la ORH, y así evitar la subjetividad en la definición de los objetivos.

Asimismo, permitiría contar con un repositorio de los documentos y de las evidencias. En líneas generales, permitiría la automatización y transparencia del proceso, así como la documentación para procesos de evaluación futuros y la permitiría la posibilidad de seguimientos posteriores en la eventualidad de cambio de evaluador

La decisión de mantener este proceso de forma física significó que muchos formatos no lleguen a ser digitalizados y son gestionados de manera tradicional, en lugar de utilizar una plataforma informática. La alternativa de gestión virtual podría ayudar al seguimiento y monitoreo de las acciones, por parte de las ORH, SERVIR, la Alta Dirección y los evaluadores.

4.3. Establecimiento del cronograma y responsabilidades del proceso

La demora en la aprobación del cronograma de implementación fue un elemento que dificultó, en la primera versión del piloto, la aplicación de la GdR en SERFOR. Los documentos de gestión y cronogramas cumplen un rol fundamental para el seguimiento de los procesos en las entidades. La designación de SERFOR como entidad en la que se aplicó el piloto se dio en marzo de 2015 y el cronograma de la implementación se aprobó en la segunda quincena de octubre. Si bien se avanzaron con tareas y acciones previstas para el cumplimiento, el proceso no estuvo formalizado e institucionalizado hasta el último trimestre del año. Es importante para la incorporación de este tipo de cambios la institucionalización del mismo y seguir los mecanismos formales.

Debido a la demora en la implementación, el ciclo de evaluación 2015 se completó en el primer semestre del 2016, siendo la última actividad la ceremonia de reconocimiento de personal con Rendimiento Distinguido en junio de 2016. Los procesos de evaluación de

rendimiento 2015 y 2016 fueron ejecutados al mismo tiempo durante el primer semestre del 2016. Sin embargo, se consiguió que el cronograma 2016 sea más detallado que el considerado para el ciclo 2015, que requirió flexibilidad de la entidad para ajustar los plazos y los hitos. Asimismo, recogió los aprendizajes para mejorar la versión posterior (SERFOR 2016a).

Del mismo modo, tanto la directiva que desarrollaba el modelo, así como el manual para la aplicación de la GdR demoraron en la formalización de su publicación. El 7 de octubre de 2015 se formalizó la aprobación de la Directiva que desarrolla el subsistema de GdR (SERVIR 2015b). Posteriormente, en febrero de 2016 se aprobó el Manual de Gestión del Rendimiento (SERVIR 2016a). Esta situación dificultó que los actores tuvieran a disposición las guías formales del proceso a desplegar y, por lo tanto, poner en marcha la implementación según los lineamientos establecidos. Es indispensable contar con la documentación, normativa y herramientas completas para proceder con el proceso.

A su vez, el retraso en la ejecución en el cronograma de implementación, con especial énfasis en la etapa de Establecimiento de metas y compromisos, puede considerarse evidencia de las resistencias de los actores involucrados. Pues el avance del mismo, implica el involucramiento y acción de los actores involucrados en el proceso. Este retraso consta en las actas de seguimiento entre SERFOR y SERVIR. Si bien existían incentivos para la implementación desde el punto de vista institucional, no todos los actores actuaban en consistencia con ello, en especial los evaluadores, sobre quienes recae gran responsabilidad para la implementación.

La claridad respecto de los roles y responsabilidades de cada actor en la implementación es un elemento que puede generar confusión y con ello la percepción de que las

responsabilidades recaen en otros y no en la propia agencia. La no interiorización de la responsabilidad del rol de cada actor, y por ende del propio, puede ser un elemento que dificulta el proceso pues se espera que otra persona sea la responsable. En términos prácticos es necesario que cada quien cumpla con sus responsabilidades para la efectiva y eficiente implementación, en especial los evaluadores, quienes tiene un rol fundamental en la implementación.

Existe el riesgo que se entienda y espere que la responsabilidad de la implementación es de la ORH, cuando su principal responsabilidad es solo el acompañamiento y apoyo. La responsabilidad primordial del éxito del modelo recae en los evaluadores. Si ellos no son conscientes de ese imperativo, la implementación de la GdR puede no suceder de la forma deseada y por el contrario puede ser percibida como un proceso más al interior de la entidad. En este punto radica la importancia de las competencias de los evaluadores para llevar a cabo el proceso de implementación. Sin embargo, es en última instancia una labor y responsabilidad de todos los actores involucrados.

Se ve como riesgo el hecho de que la implementación y las reformas llevadas a cabo estén asociadas a las personas y no a la misma entidad, acorde a sus procesos y objetivos institucionales. Ello afecta la consistencia y permanencia de las mismas. El rol de la Alta Dirección es primordial en la promoción de las reformas e instauración de las rutinas. Sin embargo, el avance de las reformas se dificulta y retrasa cuando hay cambios de personal en la Alta Dirección, ya sea por cambio de titulares de la entidad o cambios de gobierno y ministros. Las prioridades no son necesariamente las mismas para cada gestión y se torna necesario buscar e implementar mecanismos que guíen dichas reformas.

Por último, un elemento que dificulta establecer claramente el cronograma es la suspensión de las consecuencias en la fase piloto. Ello consiste en que los resultados de las evaluaciones no son tomados en cuenta a la hora de realizar cambios organizacionales o de perfiles. La suspensión de las consecuencias fue entendida como una estrategia que permitiría que la GdR se implemente sin inconvenientes en las entidades. Esto fue interpretado como un elemento favorable en pro del aprendizaje, que permita identificar ajustes necesarios a la metodología y evitar objeciones al modelo. Ello posibilitaría que los servidores participaran y aprendieran “como si asistieran a un curso libre de la universidad” (Arévalo 2016b, 2016g, 2016h, 2017b, 2017c).

Sin embargo, se eliminó la posibilidad de tener incentivos concretos para la ejecución de la GdR. Este es el caso de los evaluadores con rendimiento distinguido, quienes no han podido obtener ningún beneficio/incentivo durante los dos primeros años del piloto. El motivo práctico de suspender las consecuencias tuvo como finalidad evitar los temores iniciales durante la implementación, pero perdió seriedad y urgencia. Además, alguno entrevistados consideraron que no fue necesario pues los servidores en el sector público están acostumbrados a seguir normas y lineamientos (Arévalo 2017h). La consecuencia de esto es que algunos trabajadores no le dediquen la atención respectiva y les den prioridad a los cronogramas establecidos.

La relevancia de esta fase piloto ha sido fundamental para tomar aprendizajes sobre lo que funcionó y no en la implementación del modelo, así como para tomar decisiones para su simplificación en futuras versiones. Esta información contribuiría con la experiencia de implementación en las otras entidades. SERVIR tomó la decisión de compartir algunas de las prácticas aplicadas por SERFOR para ser utilizadas como *benchmarking* y generar redes de contacto entre las ORH y directivos de distintas entidades. Ello con la finalidad

de discutir sobre sus propios problemas de implementación y tratar de buscar soluciones comunes.



CONCLUSIONES

1. Para poder realizar el estudio de los sistemas de gestión del rendimiento en una institución pública, como parte de una política, es preciso entenderlos como un espacio de disputa entre directivos y empleados por el control de la forma en que se realiza el trabajo y el establecimiento de rutinas. Esto implica que es posible alejarnos de las perspectivas que han estudiado la gestión del rendimiento desde disciplinas como la psicología y la sociología organizacional, que priorizan el estudio de los procedimientos y la adecuación de los trabajadores a las normas. Al ser considerado un fenómeno político, se evidencia la existencia de actores que intentan persuadir, convencer y negociar con la finalidad de expresar la necesidad de la reforma. Por otro lado, existen actores que se opondrán por diversas razones y utilizarán su influencia con la finalidad de detener o postergar las reformas. Este supuesto teórico permite que se destaque el rol de agencia y coloca a las dificultades en la implementación, como elementos centrales del análisis. El reconocimiento de la gestión del rendimiento como una disputa por el control de la forma en que se realiza el trabajo, entre las expectativas de los directivos y las resistencias de los trabajadores es la visión crítica propuesta por McKenna, Richarson y Manrop (2011) y Elmore (1993).
2. Acorde al marco teórico, se eligió a nivel metodológico un modelo de abajo hacia arriba para estudiar la implementación del plan piloto de gestión del rendimiento. Al rescatar el rol central de los directivos que impulsaban la reforma y de los trabajadores como agentes activos, se intentó encontrar los puntos en los que la reforma fue resistida y las estrategias que los implementadores diseñaron como las presentadas en el tercer capítulo. Sin embargo, ello no quiso decir que se obvie

el modelo de arriba hacia abajo ya que las reformas que componen la modernización del Estado, inician con una decisión gubernamental, como afirma Aguilar (1993). Asimismo, ello no quiere decir que se reconozca que esta decisión es aceptada sin resistencia y ejecutada de manera inalterable. Lo empíricamente valioso es analizar cómo en cada institución reformas similares se implementan de manera distinta. Esta particularidad llevó a que se proponga el estudio de las resistencias burocráticas y del establecimiento de rutinas como elementos de las estrategias a ser utilizadas por los actores.

3. El liderazgo es un elemento sustancial en los procesos de implementación de sistemas. Este liderazgo administrativo, que no es igual al liderazgo político vinculado a funciones de gobierno, es atribución del actor que conduce el cambio. Básicamente es el actor, o los actores, que diseñan y disponen la forma en que se va a llegar al proceso de implementación (Van der Voet 2013). Como se manifestó en el marco teórico, el liderazgo administrativo cobra significación en dos momentos del análisis. En primer lugar, el reconocimiento del liderazgo de la Dirección General otorgó legitimidad al proceso de implementación. Su diseño comunicacional fue un elemento consustancial ante posibles resistencias iniciales otorgando legitimidad al proceso. En segundo lugar, se careció de liderazgo al no poder definir las metas y objetivos. Este liderazgo no llegó a convertirse en un liderazgo transformacional en tanto no consiguió articular la visión del proceso con las metas de la institución recogiendo la contribución de los trabajadores a la entidad.
4. Las evidencias empíricas sugieren que los factores que facilitaron y los que dificultaron la implementación del Plan Piloto son de distinta naturaleza. Los

factores que favorecieron la implementación son los acuerdos y voluntad inicial, la estrategia de comunicaciones, el liderazgo, la participación amplia y la amplitud en la convocatoria de actores. Estos factores generaron que el proceso se haga de legitimidad en la institución y se consiga comprometer a los trabajadores, elementos estrictamente políticos y organizacionales. Por el contrario, los factores que dificultaron la implementación fueron de carácter técnico. La aprehensión del contenido de las capacitaciones, la idoneidad de los perfiles, la falta de experiencia previa en temas de evaluaciones, etc. impidieron que la política continúe de manera óptima su proceso. Del mismo modo, fue difícil establecer tanto los aspectos ostensivos como performativos de las rutinas, según la caracterización de Feldman y Pentland (2003). Estos factores procedimentales y de diseño articulado con los documentos de gestión son particularmente difíciles de implementar ya que consisten en modificar las rutinas de trabajo.

5. El factor más importante a la hora de facilitar el proceso de implementación fue la persuasiva estrategia participativa de comunicaciones. Sin lugar a dudas, el compromiso de los directivos y el liderazgo de la Dirección General fue significativo y cobran real importancia cuando se plasman en una estrategia de comunicaciones. Esta estrategia se encargó de comunicar la necesidad de la reforma consiguiendo comprometer la participación de los trabajadores, como lo establecen Fernández y Rainey (2007). No se dudó de las intenciones de los directivos y el contenido fue valorado como claro, transparente y sencillo. El diseño de la estrategia de comunicaciones involucró a las áreas de comunicaciones, a la Oficina de Recursos Humanos y al respaldo del asistente técnico de SERVIR. La efectividad de las comunicaciones no se dio en base a la

utilización exclusiva de correos electrónicos y mensajes institucionales. Por el contrario, se procuró establecer una política de puertas abiertas, conversando directamente con los trabajadores que tenían dudas y logrando que disminuyan sus temores como se evidenció en la experiencia con el sindicato. La estrategia de comunicaciones, en la implementación del piloto, terminó cumpliendo su objetivo promoviendo el compromiso de los trabajadores y reduciendo los temores en la reforma.

6. Por el contrario, el factor más significativo en cuanto a las dificultades fue la complejidad de la metodología empleada en la fase de Definición de metas y compromisos. La definición de metas, idealmente, es producto de un acuerdo y negociación entre evaluadores y evaluados. Sin embargo, la gestión del rendimiento es un tema nuevo para la mayoría de trabajadores y la aprehensión de los procedimientos es producto de capacitaciones y de la adquisición de experiencias. Por ello, los productos no fueron los óptimos, generando concepciones erróneas con los productos parciales y finales. Este proceso se acrecentó debido a deficiencias en los documentos de gestión y en la escasa experiencia de la mayoría de trabajadores en planificación estratégica, que es dominio de los encargados del área de planificación. El establecimiento de las rutinas de delimitación de metas entre evaluadores y evaluados no consiguió establecerse ya que éstas son expresión de acuerdos de los actores, y se instauran a través de la repetición (Feldman y Pentland 2003).
7. Cabe mencionar que se perdió la oportunidad de introducir soluciones tecnológicas en este proceso. La introducción del uso de la tecnología podría haber agilizado por lo menos dos aspectos. El modelo de GdR implicaba el llenado de

formularios y documentación con la finalidad de generar historias de cada evaluado. Es un proceso engorroso que aumentaba las tareas y el tiempo invertido de los evaluadores. De haber utilizado un soporte tecnológico, los formularios se podrían haber completado desde una plataforma virtual, ubicando los formularios anteriores en un repositorio documental. Por otro lado, el uso de la tecnología podría haber simplificado y automatizado el proceso de cara a aumentar la transparencia. Se hubiera controlado y detectado los procedimientos que generaban inconvenientes y planear las posibles mejoras. Del mismo modo, se hubiera podido realizar un mejor seguimiento por parte de SERVIR, la ORH, la Alta Dirección y los evaluadores en base a una plataforma interoperable por ambas entidades, cumpliendo el criterio de sencillez que fundamenta el modelo.

8. Por último, cabe referirse al acompañamiento de SERVIR. El respaldo externo del órgano rector en la materia a implementar se cumplió en tanto que el acompañamiento y dirección fue constante. SERVIR brindó asistencia técnica a través de un especialista en la materia que tenía como función reportar a su institución los avances en el proceso. Mostró la flexibilidad necesaria para capacitar a los directivos y trabajadores que cumplían el rol de evaluador. Sin embargo, para que esta labor pueda ser efectiva se precisó que los recursos humanos destinados sean mayores, lo que consiguió que el control de calidad no sea detallado. Cabe una inquietud adicional con respecto al rol de SERVIR. El proceso es sumamente dependiente de la asistencia técnica del especialista y, como tal, sujeto a la disponibilidad de recursos y la decisión de esta institución. Se destaca la imposibilidad de sostener este proceso de manera autónoma y la propia capacidad de los responsables de la ORH de SERFOR para continuar con la reforma a través de la elaboración de materiales y mecanismo de soporte.

BIBLIOGRAFÍA

Entrevistas

ARÉVALO, Silvana

- 2016a Transcripción 1 Entrevista a Pilar Tamashiro (Gerente General de Soom Consultores – experta en temas de Gestión de Recursos Humanos – Asesora de SERFOR y SERVIR) el 6 de junio.
- 2016b Transcripción 2 Entrevista a José Valdivia (Secretario General SERFOR desde inicios de operación a julio de 2016) el 7 de junio.
- 2016c Transcripción 3 Entrevista a Lita Verástegui (Directora de Recursos Humanos de SERFOR de octubre de 2015 a diciembre de 2016) el 5 de julio.
- 2016d Transcripción 4 Entrevista a Norma Quesada (Oficina de Recursos Humanos – Coordinadora de Gestión del Rendimiento y Bienestar) el 5 de julio.
- 2016e Transcripción 5 Entrevista a Evaluador el 5 de julio.
- 2016f Transcripción 6 Asistencia Técnica a Evaluador el 5 de julio.
- 2016g Transcripción 7 Entrevista a Cristian León (Gerente de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento SERVIR) el 21 de julio.
- 2016h Transcripción 8 Entrevista a Hugo Marchant el 25 de octubre. (Servicio Civil de Chile).
- 2017a Transcripción 9 Entrevista a Gonzalo Galindez (Especialista de Gestión del Rendimiento SERVIR) el 10 de enero.
- 2017b Transcripción 10 Entrevista a Ericka Salirrosas (Especialista de Gestión del Rendimiento SERVIR) el 15 de febrero.
- 2017c Transcripción 11 Entrevista a Cynthia Guillén (Especialista de Gestión del Rendimiento SERVIR) el de 28 de febrero.
- 2017d Transcripción 12 Entrevista a Fabiola Muñoz (Directora Ejecutiva SERFOR de octubre de 2013 agosto de 2016) el 16 de marzo
- 2017e Transcripción 13 Entrevista a Servidora Evaluada 1 el 24 de marzo
- 2017f Transcripción 14 Entrevista a Servidor Evaluado 2 (sindicalizado) el 24 de marzo
- 2017g Transcripción 15 Entrevista a Servidora Evaluadora 2 el 27 de marzo
- 2017h Notas de Entrevista a Servidor Evaluado 3 del 27 de marzo

Fuentes primarias

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – SERVIR

2015a Resolución Ejecutiva 097-2015 SERVIR – PE. Lima, 18 de marzo

2015b Resolución Presidencial Ejecutiva N°277-2015-SERVIR-PE. Lima, 7 de octubre

- 2015c “Instrumentos y Herramientas de Gestión del Rendimiento”. Material del taller Taller de Capacitación. Lima: Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR
- 2016a Resolución Presidencial Ejecutiva N°31-2016-SERVIR-PE. Lima, 12 de febrero
- QUESADA, Norma
- 2016 Consulta sobre base de datos. Correo electrónico del 1 de junio a Silvana Arévalo. SERVICIO NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE – SERFOR
- 2015a Resolución de Dirección Ejecutiva N° 032-2015-SERFOR-DE. Resolución que acepta la renuncia y encarga funciones de Director de ORH. Lima 6 de marzo de 2015. Consulta: 18 de febrero de 2017.
- 2015b Resolución de Dirección Ejecutiva N° 047-2015-SERFOR-DE. Resolución que designa Directora de Oficina de Recursos Humanos. Lima 9 de abril de 2015. Consulta: 18 de febrero de 2017.
- 2015d Resolución de Dirección Ejecutiva N° 89-2015-SERFOR-DE. Resolución Dispone la conformación del Comité Institucional de Evaluación. Lima 4 de agosto de 2015. Consulta: 18 de febrero de 2017.
- 2015c Resolución de Dirección Ejecutiva N° 126-2015-SERFOR-DE. Resolución que acepta renuncia y encarga funciones de Directora de Oficina de Recursos Humanos. Lima 15 de abril de 2015. Consulta: 18 de febrero de 2017.
- 2015e Resolución de Secretaría General N° 39-2015-SERFOR-SG. Resolución que aprueba el cronograma institucional de SERFOR para la implementación del modelo de gestión del rendimiento. Lima 21 de octubre de 2015. Consulta: 18 de febrero de 2017.
- 2015f Resolución de Secretaría General N° 47-2015-SERFOR-SG. Resolución que aprueba la conformación del Comité Electoral para la elección de representantes de los evaluados en el marco de la implementación del modelo de gestión del rendimiento. Lima 4 de diciembre de 2015. Consulta: 18 de febrero de 2017.
- 2016a Resolución de Secretaria General N° 004-2016-SERFOR-SG. Resolución que aprueba el cronograma institucional de SERFOR para la implementación del modelo de gestión del rendimiento. Lima 23 de febrero de 2016. Consulta: 18 de febrero de 2017.
- 2016b Resolución Directorial N° 006-2016-SERFOR-OGA-ORH. Resolución que conforma la junta de Directivos para Rendimiento Distinguido en SERFOR. Lima 22 de enero de 2016. Consulta: 18 de febrero de 2017
- s/f Actas de Gestión del Rendimiento 2015 - 2016

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 2013a *Ley N° 30057*. Ley del Servicio Civil. Lima, 4 de julio
- 2013b *Ley N° 30057 Fe de Erratas*. Ley del Servicio Civil. Lima, 16 de julio

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

- 2014 *Decreto Supremo N° 040-2014*. Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. Lima, 13 de junio.
- 2008 *Decreto Legislativo N° 1023*. Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. Lima, 21 de junio.

Fuentes de consulta

AGUILAR Villanueva, Luis F.

- 1993 *La implementación de las políticas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- 2009 “Marco para el análisis de las políticas Públicas”. En MARÍÑEZ, Freddy (Coordinador). *Política pública y democracia en América Latina. Del Análisis a la implementación*. México D.F.: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Escuela de Graduados en Administración Pública, pp 11-31.

ALZA, Carlos (editor)

- 2012a *VI Seminario de Reforma del Estado. Gestión Pública: balances y perspectivas*. Primera edición. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- 2012b *Estudio sobre la Evolución de la Política del Servicio Civil Peruano durante los últimos 30 años (1980-2011)*. Consultoría para la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, pp. 155.

BARZELAY, Michael

- 1998 *Atravesando la burocracia. Una Nueva perspectiva de la administración pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

BUCHNER, Thomas W.

- 2007 “Performance Management Theory: A Look from the Performer’s Perspective with Implications for HRD”. *Human Resources Development International*, 10(1), pp 59-73

CABRERO, Enrique

- 1997 *Del Administrador al Gerente Público*. México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública. Fondo de Cultura Económica.

CORTÁZAR, Juan Carlos

- 2007 *La Reforma de la Administración Pública Peruana (1990-97). Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas*. Lima: Instituto de Políticas Sociales.

CRUZ, César

- 2010 “Los actores y sus actitudes frente al cambio de las políticas públicas”. *Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios de Administración Pública*. Sexto Número. Consulta: 10 de octubre de 2016.

<http://www.revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/58491>

DURAND, Francisco

2002 *Desarrollo institucional de SUNAT: Factores de éxito y fracaso*. Lima: Fundación F. Ebert, Aportes al Debate N° 6.

DURAND, Francisco y Rosemary THORP

1998 “Reforming the State: A Study of the Peruvian Tax Reform”. *Oxford Development Studies*, Vol. 26, N° 2.

ELMORE, Richard F.

1993 “Modelos organizativos para el análisis de la implementación de programas sociales”. En: Aguilar (ed.): *La Implementación de las Políticas*. México: Porrúa.

FELDMAN, Martha S. y PENTLAND, Brian T.

2003 “Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change”, *Administrative Science Quarterly*, N° 48, pp. 94-118.

FERNÁNDEZ, Sergio y Hal G. Rainey

2006 “Managing Successful Organizational Change in the Public Sector”. *Public Administration Review* • March | April. Consulta: 12 de noviembre de 2016

<http://johnjay.jjay.cuny.edu/files/ManagingChange.pdf>

FUENTES, Claudio

2008 “Resistencias a un cambio organizacional: El caso de la Cancillería de Chile”. *Revista de Ciencia Política*. Santiago de Chile: Vol. 28, N° 2. Consulta: 10 de noviembre de 2016.

<http://www.revistacienciapolitica.cl/2013/articulos/resistencias-a-un-cambio-organizacional-el-caso-de-la-cancilleria-de-chile/>

GARCÍA, Luis.

2014 “La implementación contenciosa de los programas sociales: el empadronamiento del Programa del Vaso de Leche en Villa El Salvador (2002-2010)”. En: *Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico*. Lima, Vol 41, N° 74. Consulta: 8 de octubre de 2016.

<http://revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/view/224>

GRINDLE, Merilee S.

2009 “La brecha de la implementación”. En MARIÑEZ, Freddy (Coordinador). *Política pública y democracia en América Latina. Del Análisis a la implementación*. México D.F.: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Escuela de Graduados en Administración Pública, pp 11-31.

KHAN, Mohabbat

1991 “Resistance to major administrative reforms in South Asia bureaucracies”. *International review of administrative sciences*. London, Newbury Park y New Delhi, Vol. 57, 59-73. Consulta el 10 de noviembre de 2016.

<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/002085239105700106>

1989 “Resistance to administrative reform in Bangladesh, 1972-1987”. *Public Administration and Development*. VOL. 9, pp. 301-314.

KHASSAWNEH, Anis

2005 “Change Resistance in Bureaucratic Organizations in Jordan: Causes and Implications for Future Trends of Administrative Reform and Development”. *J. King Saud Univ.*, Vol. 18, *Admin. Sci.* (1), pp. 15-39.

KIM, Pan Suk

2007 “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno”. *Gestión y Política Pública*. Vol XVI, N° 2.

KIM, Jungin

2010 “Strategic Human Resource Practices: Introducing Alternatives for Organizational Performance Improvement in the Public Sector”. *Public Administration Review*. January-February.

KUIPERS, B.S., HIGGS, M.J., KICKERT, W.J.M., TUMMERS, L.G., GRANDIA, J., VAN DER VOET, J.

2014 “The management of change in public organisations: A literature review”. *Public Administration*, 20(1), pp. 1-20.

LINDBLOM, Charles E.

1991 *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Ministerio para las Administraciones Públicas. México D.F.: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. Primera edición es español.

LONGO, Francisco

2008 “La profesionalización del empleo público en América Latina: estado de la cuestión”. En: Longo, Francisco; Ramiro, Carles (ed). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundación CIBOD.

2004 *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.

2002 *Marco Analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil*. Barcelona, ESADE: Instituto de Dirección y Gestión Pública.

MANRIQUE, Víctor

2015 *Los problemas en la implementación de la política pública de Trata de Personas, en el eje de persecución y sanción del delito, entre los años 2010 y 2014*. Tesis de maestría en Ciencia Política con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública: Pontificia Universidad Católica del Perú.

MCKENNA, Steve, Julia RICHARDSON and Laxmikant MANROOP

2011 “Alternative paradigms and the study and practice of performance management and evaluation”. *Human Resources Management Review*. N° 21.

MEGO, Indira

2015 *Limitaciones en la implementación de políticas públicas en el Complejo Arqueológico Chan Chan en el periodo 2007 - 2013*. Tesis de maestría en Ciencia Política. Pontificia Universidad Católica del Perú.

MOORE, Mark

1998 *Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.

MORÓN, Eduardo y Cynthia SANBORN

2008 *Los desafíos del policymaking en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego*. Documentos de Trabajo N° 77. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

MUÑOZ Aravena, Waleska

2007 “El servicio civil: Una necesidad para una administración postburocrática”. Chile. En: *Revista Economía y Administración*, Universidad de Concepción, pp. 39-56.

PEÑA, Karina

2013 *Implementación de la Política de Fiscalización Ambiental de la Pequeña Minería y Minería Artesanal. El Caso del Gobierno Regional de Arequipa*. Tesis de maestría en Ciencia Política con mención en Políticas Públicas y Sociedad Civil. Pontificia Universidad Católica del Perú.

PEÑA, Eric

2016 *Los Problemas de Implementación de Políticas Públicas de Archivos en el Seguro Social de Salud - ESSALUD: Caso del Archivo Central y 09 Archivos Desconcentrados (2004-2013)*. Tesis de maestría en Ciencia Política con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Pontificia Universidad Católica del Perú.

PRESSMAN, Jeffrey y Aaron WILDAVSKY

1998 *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

OSZLAK, Oscar

2001 *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*. Buenos Aires. En: Presentado en el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública.

REY-SANCHEZ, Rosa

2015 “De Wawa Wasi a Cuna Más: Los desafíos de ser más que una guardería Estudio de caso de locales de Cuna Más en Jicamarca, Huarochiri”. Tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno. Pontificia Universidad Católica del Perú.

SARKER, Abu Elias

2004 “Administrative reform in Bangladesh: three decades of failure”. *International Public Management Journal*. 7(3). pp. 365-384

SHAKYA, Rabindra

2009 “Why Civil Service Reforms fail? – A Case of Nepal”. *Administration and Management Review*. Volume 21, No.2.

VAN DER VOET, Joris

2013 “The effectiveness and specificity of change management in a public organization: Transformational leadership and a bureaucratic organizational structure”. *European Management Journal*. Consulta: 3 de enero de 2017

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0263237313001175>

WARREN, M. W.

1982 “Performance management and management performance”. En: FREDERIKSON (Ed.), *Handbook of Organizational Behavior Management*. New York: John Wiley. pp. 539 – 64.

WEISS, T. B. and HARTLE, F.

1997 *Reengineering Performance Management: Breakthroughs in Achieving Strategy through People*. Boca Raton, FL: St. Lucie Press.

