

*Magíster en Gestión y Políticas Públicas*

**Estudio de Caso N° 19**

**ESTRATEGIAS INSTITUCIONAL PARA  
PROMOVER LA PERMANENCIA  
DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO  
PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENCIA  
NACIONAL DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA**

**JUAN CARLOS CÓRTAZAR VELARDE**

*Esta serie de Estudios de Caso ha sido posible gracias al apoyo  
proporcionado por la Fundación Andrew W. Mellon de EE.UU.*

**Enero 1998**



**Universidad de Chile**  
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas  
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987  
E-mail: mgpp@dii.uchile.cl  
Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>  
Casilla 2777 Santiago - Chile





## RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio propone estrategias y líneas de acción para promover la permanencia de profesionales calificados en el servicio público peruano, a partir del caso de los mandos medios de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, Sunat, del Perú.

Sunat inició en 1991 un radical proceso de modernización que ha elevado de manera notable sus niveles de eficiencia. Este implicó una significativa renovación del personal al incorporarse jóvenes profesionales recién egresados de las universidades. No obstante, la mayor parte de ellos orienta sus expectativas hacia el sector privado, por lo que el tema de la permanencia en el sector público constituye un problema presente en la proyección de su futuro.

Los principales elementos motivacionales y perceptuales que influyen en las decisiones que los jefes toman respecto a su futuro profesional son el gran interés por el desarrollo profesional y por participar en la toma de decisiones; la búsqueda de variedad y cambio en el trabajo; la preocupación por mantener la competitividad y expectativa de rotación a Lima o a ciudades intermedias. De igual forma, se observa un escaso desarrollo de los valores propios del servicio público, como responsabilidad, transparencia y servicio.

Sobre la base del análisis se propone la ejecución de cinco estrategias generales: Promoción del desarrollo profesional; diversificación de las actividades de los jefes intermedios; establecimiento de mecanismos de participación en la planificación del trabajo; asignación de responsabilidades por los resultados y decisiones y formación en valores del servicio público.

Las recomendaciones del estudio son aplicables a otras organizaciones públicas en proceso de modernización, siempre que cuenten con cierto grado de flexibilidad y autonomía en la gestión de sus recursos humanos.

## I INTRODUCCIÓN

El presente estudio busca responder a la pregunta ¿cómo promover la permanencia de los mejores profesionales en la función pública?, a partir de la experiencia de Sunat. Para enfrentar el problema de la corta permanencia de profesionales calificados en la administración pública no basta con implementar incentivos salariales y beneficios especiales. Ellos tienen resultados limitados a corto plazo y no aseguran un mejoramiento de la productividad de los empleados. Es necesario tomar en cuenta los diversos elementos que conforman el contexto organizacional, así como las prácticas, expectativas y motivaciones de los funcionarios. Sólo así se logrará impactar en las decisiones que éstos toman respecto a su futuro profesional.

El estudio se acotó al caso específico de los mandos medios de Sunat, institución que ha vivido desde 1991 un intenso y profundo proceso de cambio y que la ha llevado a ser en la actualidad un modelo que muchas instituciones públicas peruanas quieren seguir. Por lo tanto, nuestro propósito es que las enseñanzas que se obtengan puedan aplicarse a otras organizaciones que estén en un camino de modernización similar al de Sunat.

En el estudio se analiza de manera exploratoria el problema desde tres perspectivas convergentes: a) la consideración de los factores estratégicos, tanto internos como externos a la organización, que influyen en el problema; b) la consideración de las motivaciones y percepciones que los funcionarios tienen respecto a su entorno laboral y c) el estudio de las representaciones colectivas del sector público y de su propio futuro profesional.

Luego se propone un conjunto de estrategias e instrumentos que propicien un contexto organizacional adecuado para promover la permanencia y la productividad de los funcionarios en cuestión.

El primer capítulo se dedica a delimitar el problema y proponer las hipótesis que guiarán el trabajo, los capítulos II, III y IV abordan las tres perspectivas de análisis mencionadas. Finalmente, el capítulo V propone de manera general un conjunto de estrategias que creemos adecuadas para responder la pregunta inicial.

# I EL PROBLEMA A SOLUCIONAR

## 1.- HIPÓTESIS DE TRABAJO Y GRUPO A ESTUDIAR

La administración pública peruana vive un momento de profunda crisis. Dentro del conjunto de problemas que la aquejan (crecimiento desmesurado, bajos niveles salariales, corrupción, ineficiencia, sistemas organizativos obsoletos), uno en particular se refiere a la pobre valoración social de la misma. Si en la primera mitad del presente siglo ser empleado público era señal de estatus y poder, en la actualidad es sinónimo de ineficiencia, corrupción, irresponsabilidad y lentitud.

Esta pobre valoración no sólo se dirige desde el entorno hacia la administración, sino que se reproduce en su interior. La relativa resignación a desempeñar una función poco estimada percibida en el grueso de los empleados públicos, se refleja en una cultura organizacional en la que valores como la eficiencia, la honestidad, el servicio o el cumplimiento no tienen importancia.

Lo anterior sumado al problema de los bajísimos niveles remunerativos ha conducido a que la función pública sea ajena al ámbito de expectativas de los profesionales mejor formados y más competitivos del mercado.

La incipiente modernización de algunas instituciones públicas plantea nuevas preguntas y problemas. En instituciones como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, Sunat; la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensión, SAFF, y en el Banco Central de Reserva del Perú se ha podido reclutar y reunir a un cuerpo de funcionarios altamente calificados y competitivos.

Estos esfuerzos modernizadores conllevan un cambio en el patrón de reclutamiento de empleados públicos, atrayendo e incorporando al sector público a profesionales egresados de universidades que generalmente los han formado para el sector privado.

¿Cómo se adaptan estos profesionales -que en su mayoría no tenía expectativas de trabajar en el sector público- a un contexto que desvaloriza la función pública?. ¿En qué medida este contexto y la cultura organizacional propia del sector público peruano los desincentiva para permanecer y hacer carrera como servidores públicos?.

Estas preguntas nos parecen relevantes en el contexto peruano. Se discute mucho sobre la posibilidad de que reformas como la realizada en Sunat sean replicables en otros sectores y una condición básica es la posibilidad de contar con los recursos económicos necesarios para elevar el nivel salarial y así atraer a los profesionales que se requiere. Consideramos este punto de vista parcialmente válido. Un buen salario puede atraer profesionales competitivos, pero por sí solo no es capaz de mantenerlos en la función pública.

Para responder a estas inquietudes nos proponemos profundizar en el caso específico de Sunat, organismo público responsable de la administración de los impuestos internos de la República del Perú. Entre 1991 y 1995 vivió un profundo proceso de reforma institucional dirigido a enfrentar una situación de desorden generalizado, corrupción e ineficiencia que condujo a que la recaudación tributaria, que históricamente oscilaba en torno al 15 % del PBI, cayera hasta representar sólo el 9,5 %.

## 2.- LA REFORMA DE SUNAT COMO CONTEXTO DEL PROBLEMA<sup>1</sup>

Aunque Sunat fue creada formalmente en 1988, su funcionamiento siguió reflejando la realidad heredada de su predecesora, la Dirección General de Contribuciones. El proceso de reforma iniciado en 1991 buscó establecer una estrategia que consolidara efectivamente su autonomía técnica, administrativa y financiera.

### 2.1. Rediseño organizacional

En 1991 la administración tributaria incluía funciones normativas y operativas, relacionadas con la fiscalización y cobro de los tributos, dispersas y entremezcladas en toda la organización, lo que generaba inconsistencias e ineficiencias. La estructura de emergencia aprobada en 1991 dispuso la distinción organizativa de las funciones normativas y operativas, de manera que las acciones de la administración fueran coherentes a nivel nacional. Esta opción implicó concentrar la potestad de proponer reglamentos, interpretar normas y aprobar procedimientos de fiscalización y recaudación en las áreas normativas. Las áreas operativas -intendencias regionales y oficinas zonales- aplicarían dichas normas y procedimientos en el ámbito de su jurisdicción.

Se dispuso así una estrategia inicial de centralización de las decisiones, la que obedeció a diversos factores: necesidad de ordenar y sistematizar la normas y procedimientos de vigencia nacional; controlar la toma de decisiones en las unidades operativas (evitando situaciones de corrupción, ya que aún se carecía de personal idóneo), y la necesidad de implementar sistemas de recaudación automatizados y de funcionamiento estándar a nivel nacional.

<sup>1</sup> Esta sección se basó en información referida en Fuentes Acúrfio, Sandro "La gestión en una administración tributaria con mayor autonomía". En Factores de éxito para la administración del sistema tributario. 28ª Asamblea General del CIAT. Madrid: IEF/CIAT, 1994; Estelá; Manuel "Cambios en la organización". En La tributación frente a las tendencias en la economía mundial. 26ª Asamblea General del CIAT, Madrid: IEF/CIAT, 1993; Fuentes, S.; Arias, L.A. y Durand, F. "La reforma del sistema y la administración tributaria peruana". En Reforma de la administración tributaria en América Latina, Washington, BID, 1995; Arias, Luis A., El fortalecimiento institucional de la administración tributaria peruana, Lima, IAT, 1994; Sunat (Comité de Personal), Las percepciones del personal de Sunat respecto al clima organizacional en 1995 (junio 1995).

Sin embargo, el estilo de gestión centralizada se fue flexibilizando paulatinamente, en la medida en que se incorporó a las áreas operativas nuevo personal, idóneo y capacitado técnicamente para sus labores; se implementaron a nivel nacional sistemas de registro y recaudación que permitían controlar no sólo ésta última, sino también la gestión de las áreas operativas; y se nombró a intendentes regionales y jefes zonales entre el personal seleccionado y capacitado en el marco de la reforma tributaria.<sup>2</sup>

Entre 1992 y 1995 se produjo una paulatina descentralización operativa de la gestión de Sunat. Si bien en aspectos administrativos (financieros y de personal) se trató solamente de una desconcentración, en el caso de los aspectos técnicos hubo una incipiente descentralización, puesto que las oficinas regionales debieron enfrentar la toma de ciertas decisiones respecto a los contribuyentes de su jurisdicción. La formulación de normas, reglamentos y procedimientos se mantuvo como una función centralizada, aunque para su elaboración se organizaron algunas veces procesos de consulta que permitían una retroalimentación desde las áreas operativas.

## 2.2. Política de recursos humanos<sup>3</sup>

Ante la situación de corrupción e ineficiencia existente, el equipo responsable de la reforma logró que el Congreso aprobara en 1991 las facultades legales que permitían implementar un plan de evaluación y reducción del personal existente. Se concedió además a Sunat la aplicación del régimen laboral del sector privado, con libertad para fijar remuneraciones competitivas y así escapar a las rigideces propias del régimen del servicio público.

El proceso de evaluación y reducción de personal consiguió que sólo el 32.7% del personal permaneciera en la institución, lo que hizo indispensable iniciar un rápido proceso de reclutamiento, selección y capacitación. Entre 1991 y abril de 1995 se contrató a casi el 70% del personal profesional, analista profesional y analista.

<sup>2</sup> El nombramiento de nuevos intendentes regionales finalizó a inicios de 1995. El proceso de selección de jefes zonales culminó en el segundo semestre de 1995.

<sup>3</sup> Esta sección se refiere exclusivamente al caso de los directivos, profesionales y analistas profesionales, no así al personal administrativo o no profesional.

### 2.2.1. Política de reclutamiento y selección

Los lineamientos fueron los siguientes:

- Reclutar y seleccionar profesionales jóvenes con escasa experiencia profesional que pudieran formarse en la administración y se identificaran con los objetivos de la reforma. Debido a que los asuntos tributarios estaban permeados por altos niveles de corrupción, se optó por buscar profesionales con escasa experiencia para obtener un “corte” generacional que permitiera renovar globalmente el ámbito tributario.
- Seleccionar candidatos mediante estrictos mecanismos de concurso de mérito, con el objetivo de enviar un claro mensaje de seriedad institucional en un contexto en que el ingreso al servicio público ha estado estrechamente ligado a las relaciones personales y políticas.
- Reorganizar el Instituto de Administración Tributaria como órgano responsable de la formación del personal a nivel nacional. Se buscaba garantizar la calidad de la formación tributaria a impartir, su homogeneidad y la inculcación de una nueva “visión” de la administración tributaria.

Entre agosto de 1992 y diciembre de 1994 se organizaron siete convocatorias a concurso de mérito a nivel nacional.<sup>4</sup> Se establecieron dos requisitos: haber culminado la carrera universitaria de administración, derecho, contabilidad o economía<sup>5</sup> y no tener más de 28 años de edad<sup>6</sup>. Se presentaron poco más de 40 mil postulantes de 31 universidades públicas y privadas, de los cuales se seleccionaron mil 210. El proceso fue en todo momento respetado por las autoridades de la institución y del gobierno.

El éxito de la estrategia de reclutamiento, que logró captar a parte de los profesionales jóvenes más capaces y mejor formados del medio, se explica en parte por el contexto de extendido subempleo y desempleo profesional existente, paralelo a un continuo aumento del número de egresados universitarios. En Lima, entre 1986 y 1993, la tasa de desempleo de profesionales con educación superior completa se duplicó (de 3,5 a 7,3 %), mientras que la de subempleo se triplicó (de 20,8 a 63,6 %)<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Hubo un grupo de 81 profesionales contratado en 1991, durante los primeros momentos de la reforma, debido a la inmediata exigencia de personal. Se procedió mediante concurso público destinado a universidades privadas, lo que mereció críticas, ya que todavía no se había instituido el procedimiento general al que hacemos referencia en esta sección.

<sup>5</sup> En el último concurso se incluyó también a profesionales de la carrera de ingeniería industrial.

<sup>6</sup> En los primeros dos concursos el límite de edad fue de 30 años.

<sup>7</sup> Fuente: Webb, R. y Fernández Baca, G. Perú en números 1992. Lima, Cuánto 1992; pp: 493 y 495. Webb, R. y Fernández Baca, G. Perú en números 1994. Lima, Cuánto 1994; p.405.

### **2.2.2. Política salarial**

El marco legal aprobado en 1991, al considerar a los trabajadores de Sunat bajo el régimen laboral privado, permitió a la institución determinar su propia política de remuneraciones. Esta atribución ha permitido elevar las remuneraciones promedio mensual de US\$ 65 en septiembre de 1991 a US\$ 1000 en 1994. Los logros en esta materia han sido fundamentales para el éxito de los procesos de reclutamiento, selección y sobre todo mantenimiento del personal en la institución.

En comparación con los salarios promedio del sector privado (considerando empresas con más de 500 trabajadores a julio de 1992) Sunat resulta ser más competitiva a nivel de los profesionales (US\$ 717,5 vs US\$ 492,3) y obreros (US\$ 353 vs US\$ 328,2) que a nivel de los directivos (US\$ 1471 vs US\$ 2.075).

Esta situación no ha implicado aún grandes problemas en la medida en que se ha reclutado gente joven con escasa experiencia laboral y que por lo tanto difícilmente puede optar puestos directivos bien remunerados en el sector privado. Sin embargo, esta menor competitividad puede generar dificultades en la medida que los funcionarios directivos de Sunat ganen experiencia y el sector privado muestre interés en atraerlos.

### **2.2.3. Promoción de la excelencia y competencia interna.**

Desde el inicio del proceso de reforma se vio la necesidad de diseñar estrategias que promovieran la excelencia entre el personal. Sin ello resultaba imposible mejorar substancialmente el desempeño institucional. Para ello se introdujeron paulatinamente estímulos a la competencia interna y a la observación periódica del rendimiento laboral. Algunos de los principales mecanismos implementados fueron:

- Asignación de puestos para el nuevo personal sobre la base del perfil profesional y de los resultados obtenidos en el Curso de Administración Tributaria (curso introductorio de 180 horas lectivas para el personal que ingresa a la institución).
- Evaluación de desempeño semestral vinculada directamente al nivel de aumento salarial a obtener. En 1994 se introdujeron mecanismos para obtener una mayor discriminación del personal según su desempeño (cuotas proporcionales por calificación).
- Diseño de un programa de capacitación integral con mecanismos de competencia (concursos) para acceder a las vacantes disponibles.

- Consideración para los ascensos de los resultados de la evaluación del desempeño como los resultados en la capacitación recibida.
- Adjudicación de becas de estudio en el exterior mediante concurso interno, sobre la base de las condiciones profesionales y laborales de los candidatos.
- Concesión de rotaciones internas (entre oficinas y entre ciudades) mediante concurso interno (procedimiento aplicado sólo una vez, en el primer semestre de 1995).
- Concesión de un semestre “sabático”, mediante concurso interno, en el cual el funcionario se dedica tiempo completo a la docencia (formación de otros funcionarios) y a la investigación, La introducción de mecanismos que fomentaran la competencia interna dio resultados positivos. Si bien existe cierta desconfianza derivada de la ausencia de una cultura competitiva en la vida cotidiana, se generó confianza en la objetividad de los procesos y en la importancia del propio desempeño para hacer carrera en la institución.

### 3.- EL PROBLEMA DE LA PERMANENCIA FUTURA DE LOS FUNCIONARIOS

¿Cómo promover la permanencia de los mejores profesionales en la función pública? Pensamos de antemano que la respuesta a esta pregunta no pasa solamente por implementar sistemas específicos de incentivo, sino que implica considerar las formas de organización del trabajo y la manera como impactan en las expectativas y motivaciones profesionales de los funcionarios.

La preocupación por la permanencia dice relación con la necesidad de contar con un cuerpo técnico relativamente estable. Las instituciones públicas peruanas se caracterizan por su gran inestabilidad. La dinámica política impone cambios rápidos de directivos, lo que acarrea la casi inmediata salida del cuerpo técnico que lo acompañaba. Una institución moderna debe tener un grado adecuado de estabilidad que permita el logro de los objetivos a mediano y largo plazo, mediante la implementación continua y coherente de determinadas estrategias de acción. La continuidad en los niveles directivos es fundamental para conseguirla.

La permanencia debe ser tal que la institución pueda interiorizar los beneficios de la experiencia profesional del funcionario. Ella debe “recuperar” la inversión realizada en los profesionales, en especial en el caso de los que han sido formados casi exclusivamente por ella. Así la idea de permanencia se vincula a una noción de “retorno” de la inversión en capital humano y no es, por lo tanto, sólo un problema temporal. El tiempo es una de las condiciones que permiten a la institución interiorizar dicho beneficio, pero no la única (nuevamente vol-

vemos al tema de las formas de organización del trabajo). Sin embargo, hay que reconocer que si la rotación del personal es muy alta y rápida, la experiencia acumulada por los funcionarios se pierde.

Por último, vinculamos la permanencia -en particular en el caso de los funcionarios con roles directivos- a la continuidad en el liderazgo de la institución. Si bien debe existir recambio entre las generaciones y sectores de opinión en su interior, es deseable evitar rupturas continuas de la dirección (salvo en situaciones de extrema degradación de la organización). La permanencia del equipo profesional que lideró la reforma entre 1991 y 1995, pese al paso de tres superintendentes nacionales, muestra que Sunat comenzó a marchar en esta dirección.

Cuando nos preguntamos cómo promover la permanencia no nos referimos sólo a prolongar el tiempo durante el cual el funcionario trabaja en Sunat, sino que hacer que esta presencia sea fructífera. El problema tiene una dimensión cuantitativa (que el tiempo no sea demasiado corto) y otra cualitativa (que dicha permanencia sea útil a la institución y a sí mismo)

#### **4.-PERSPECTIVA ANALÍTICA DEL ESTUDIO: TRES APROXIMACIONES AL PROBLEMA**

El problema planteado exige que Sunat implemente estrategias de intervención adecuadas. Pero ¿qué es lo que se debe intervenir?. La institución debe influir en el proceso de toma de decisiones que los funcionarios de mando medio realizan respecto a su futuro profesional. Evidentemente, no se trata de una decisión única, tomada en un momento específico, sino de un proceso en el que el sujeto desarrolla una interpretación de su entorno, sopesa sus expectativas y posibilidades y decide un cierto rumbo de acción futura.

Hay que considerar los factores internos y externos a la organización que afectan de manera decisiva las decisiones que adoptan los funcionarios respecto a su futuro profesional. Esta constituye una primera aproximación al problema, centrada en relevar los factores estratégicos. El capítulo II está dedicado a ello.

Sin embargo, el comportamiento de los individuos como de las organizaciones, no se orienta tanto por factores estratégicos "objetivos" (la situación de subempleo profesional existente en el mercado, por ejemplo) sino por la interpretación que los sujetos y grupos realizan de dichos factores y situaciones. Stephen Robbins destaca esta idea al considerar el impacto que tienen las variables correspondientes a la estructura organizacional en el comportamiento de la organización. "La gente responde a sus percepciones y no a la realidad

objetiva. Los investigadores se han centrado en los grados reales de diversos componentes estructurales, pero éstos podrían ser irrelevantes si las personas interpretan los componentes similares de manera diferente. Por consiguiente, interesa comprender cómo interpretan los empleados la estructura de su organización. Esto debe ser una proyección mejor de su conducta que las características objetivas mismas".<sup>8</sup>

Desde esta perspectiva, para influir en el proceso de toma de decisiones no basta considerar los factores que objetivamente influyen en él, sino que es necesario tener en cuenta las percepciones e interpretación que los sujetos tienen de ellos. Esta aproximación complementa a la primera, centrada en evaluar la importancia de los factores ("objetivos") internos y externos a la organización que inciden en las decisiones de los funcionarios.

Las interpretaciones que los sujetos tienen de su entorno y su futuro laboral son construidas colectivamente, en directa interacción con el entorno organizacional propio de Sunat, aunque también influyen otros entornos (familiar, profesional, etc.). En este proceso de construcción se destacan dos elementos fundamentales: la formación de motivaciones -que impulsan a la acción valorando las consecuencias- y la elaboración de representaciones sociales que dan sentido a las acciones y que permiten valorar sus consecuencias. Proponemos reunir ambos elementos bajo el fenómeno que las Ciencias Sociales denomina conocimiento del sentido común.

Una segunda aproximación al problema planteado es aquella que considera las motivaciones presentes en los funcionarios de mando medio de Sunat vinculadas a la percepción que tienen de la institución como espacio de desarrollo profesional. A esto se dedica el capítulo III.

Finalmente, la tercera aproximación pretende profundizar en las representaciones colectivas que los funcionarios emplean para comprender (interpretar) su entorno laboral y, sobre todo, proyectar su futuro profesional. El capítulo IV aborda esta aproximación.

La perspectiva propuesta no sólo tiene una utilidad práctica, sino que responde también al giro teórico y metodológico vivido por las Ciencias Sociales en las últimas décadas. De un énfasis en las dimensiones estructurales de la vida social, éstas han pasado a ocuparse con mayor detenimiento de aquellos fenómenos vinculados a las experiencias, valores, ideas y sentimientos de los actores sociales. Desde el punto de vista metodológico, este giro ha impli-

<sup>8</sup> Robbins, Stephen P. *Comportamiento organizacional*. Prentice Hall, 1994 (6ª edición); p. 515.



cado un mayor interés por la interpretación del sentido (significado cultural) de las prácticas y estructuras sociales, y no sólo por su explicación causal.<sup>9</sup>

## 5.-HIPÓTESIS DE TRABAJO: ¿DÓNDE Y CÓMO INTERVENIR?

Hemos planteado intervenir en el proceso de toma de decisiones que realizan los funcionarios de mando medio, influyendo en las situaciones, interpretaciones y motivaciones referidas a la permanencia en el servicio público. Sin embargo, ¿en qué planos o dimensiones de la vida organizacional de Sunat y de sus miembros es necesario intervenir?. Plantemos la siguiente hipótesis al respecto:

**Hipótesis 1:** Para promover la permanencia y productividad de los funcionarios de mando medio de Sunat es necesario intervenir en cuatro planos relevantes:

- el de las posibilidades de desarrollo profesional percibidas por los funcionarios (incremento de la formación profesional, mantenimiento de la competitividad en el mercado laboral);
- el de la organización del trabajo (posibilidades de ascenso, mayor participación en la toma de decisiones, mayor flexibilidad de la organización del trabajo);
- el de los valores del servicio público (identificación con valores como el servicio, la justicia, la honestidad y la calidad del servicio brindado);
- el de la calidad de vida que el salario obtenido puede garantizar (tratándose fundamentalmente de funcionarios jóvenes, ella está estrechamente vinculada a la posibilidad de independizarse de la familia de origen o constituir la propia).

¿Cuál debe ser el sentido de dicha intervención para lograr resultados satisfactorios?. Al respecto plantamos una segunda hipótesis:

**Hipótesis 2:** Para que Sunat logre la permanencia y el incremento de la productividad de sus funcionarios de mando medio, deben implementarse políticas e instrumentos aplicables a los cuatro planos destacados, buscando flexibilizar la organización del trabajo de los funcionarios y promover la competencia interna entre ellos.

Estas no son hipótesis centradas en explicar el fenómeno de la permanencia o salida de los funcionarios de la administración pública, sino que están orientadas a diseñar posibles estrategias de acción frente al problema planteado.

<sup>9</sup> Respecto a este giro en el caso de las Ciencias Sociales peruanas: Cortázar, Juan C. "El paradigma de la intersubjetividad en las Ciencias Sociales peruanas: un primer balance". En *Debates en Sociología*, n° 17, 1992. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP.

## 6.-EL GRUPO DE FUNCIONARIOS A ESTUDIAR

El estudio se centra en el problema de la permanencia de los funcionarios de mando medio de Sunat. Incluimos en ellos aquellos funcionarios que ocupan puestos de Jefe de Departamento o Sección. Según datos recogidos en la Encuesta de Clima Organizacional (ECO en adelante) aplicada en el primer semestre de 1995 a todo el personal a nivel nacional, 149 personas se identificaron como jefes de sección (área o equipo) y 79 como jefes de departamento (ahora denominados jefes de división).

Estas 228 personas conforman nuestro universo total de mandos medios y nuestro estudio obtuvo información sobre 118 de ellos, lo que constituye una muestra bastante representativa del conjunto de jefes intermedios.<sup>10</sup>

El 76.3% de los jefes intermedios considerados ingresó a Sunat a partir de diciembre de 1991, mediante los concursos realizados en el marco de la reforma. Los que ingresaron antes de dicha fecha son funcionarios que ya pertenecían a la Dirección General de Contribuciones y aprobaron el proceso de selección de 1991.

Tal como sucede con el conjunto de funcionarios de Sunat, se trata de una población bastante joven. La mediana de edad es 31 años y el 71 % tiene 35 años o menos. Al contrastar este dato con un sondeo entre directivos del Gobierno Central realizado por la Escuela Superior de Administración de Negocios, ESAN, en 1984, que encontró que sólo el 26,5 % de estos directivos tenían 35 años o menos.<sup>11</sup>, podemos concluir que Sunat cuenta con un estrato directivo más joven que lo que usualmente ha tenido el gobierno central peruano. Ello implica características especiales en términos de las expectativas de desarrollo profesional y humano de sus jefes intermedios.

La juventud va aparejada al hecho que la mayoría de jefes intermedios (61.5%) son solteros. El 61% son hombres y el 39% mujeres. Salvo dos casos, todos han concluido una carrera universitaria: Derecho (21.4%), Economía (30.8%), Contabilidad (29.1%), Administración (8.5%) u otras profesiones (10.3%). La mayor parte (65.5%) concluyó sus estudios u obtuvo el grado o título académico desde 1990 en adelante.

<sup>10</sup> La diferencia con el dato de la ECO (228 jefes intermedios) proviene de la falta de actualización de la base de datos de la Gerencia de Personal, debido a que muchas jefaturas son encargadas provisionalmente por el intendente regional o el jefe zonal sin que necesariamente medie un nombramiento o encargo formal (lo que sí figuraría en la base de datos de la Gerencia de Personal). Así, muchos de los que en la ECO se identificaron como jefes, figuran en la base de datos sólo como profesionales.

<sup>11</sup> Giesecke, Alberto. Reporte de investigación: La organización del sector público peruano. Lima, ESAN, 1985; p. 156.

### **6.1. Fuentes de reclutamiento**

El 60% de los jefes intermedios considerados estudió en Lima. Un poco más de la mitad (56.4%) lo hizo en universidades privadas de Lima o del interior del país. Ello implica un cambio importante en las tradicionales fuentes de reclutamiento del gobierno central peruano. En el sondeo realizado por ESAN (1984), halló que el 76.5% de los directivos del gobierno central entrevistado había estudiado en Lima. Sin embargo, el 76% de los directivos lo hizo en universidades nacionales. Así, los procesos de selección y reclutamiento realizados por Sunat han cambiado la composición de los niveles directivos.

El cambio del patrón de reclutamiento es más profundo de lo hasta aquí expuesto. En un sondeo realizado por el Instituto de Administración Tributaria sobre los 735 profesionales incorporados a Sunat entre agosto de 1992 y diciembre de 1994 (entre los cuales se incluye la mayor parte de jefes intermedios en estudio) se distinguió segmentos universitarios en función de determinados criterios de calidad y segmentación socioeducativa. Se halló que aproximadamente la mitad de los profesionales incorporados provino del segmento universitario superior (que incluye cinco universidades, cuatro privadas y una nacional, consideradas las de mejor calidad). Sin duda, este es un hecho inusual en la administración pública peruana.

### **6.2. Distribución técnica y geográfica**

Atendiendo a la distribución de los jefes entre las áreas normativas y las operativas, hallamos que en las segundas tienden a concentrarse en mayor medida los jefes más jóvenes. El 85% de los que tienen 35 años o menos trabaja en áreas operativas (de Lima o provincias). Sólo el 50% de los que tienen más de 35 años se desempeña en áreas operativas.

Si se analiza la distribución geográfica se observa que los más jóvenes tienden a concentrarse en unidades regionales o zonales fuera de Lima: el 77% de los que tienen 29 años o menos y el 68% de quienes tienen entre 30 y 35 años trabaja en el interior del país. Por el contrario, el 56% de quienes tienen 36 años o más se desempeña en Lima. En consecuencia, son las áreas operativas del interior del país las que concentran la mayor proporción de jefes jóvenes (de 35 años o menos). Ello implica, además, que en provincias sea mayor la proporción de jefes solteros que en Lima (67% en provincias versus 54% en Lima).

Tomando en cuenta donde realizaron los jefes sus estudios universitarios, observamos que casi la totalidad de los que estudiaron en universidades de provincias (96%) trabaja también en ciudades del interior (no necesariamente en la misma ciudad donde estudiaron).

En el caso de quienes estudiaron en Lima la situación es diferente. Si bien la mayor parte (56%) trabaja en la capital, hay un contingente importante (44%) que está en provincias.

### 6.3. Jefes ingresados en el marco de la reforma

Los jefes que por su origen universitario y edad se distinguen de lo que tradicionalmente ha sido el cuerpo directivo del gobierno central peruano, fueron los que ingresaron a partir del inicio de la reforma de Sunat (1991) mediante los procedimientos de selección implementados en ella. Constituyen la mayor parte de los casos considerados (76%) y se concentran de manera importante en las áreas operativas y en el interior del país. Nuestro interés por ellos radica en su posibilidad de renovación en las formas de gestión del sector público y, a la vez, es el más reacio a pensar en una larga carrera como funcionario público.

Debido a que ingresaron a la institución a través del mismo mecanismo (concurso de mérito y curso introductorio) al igual que muchos de sus actuales subordinados, cabe preguntarse cuánto se distinguen de éstos. El sondeo realizado por el Instituto de Administración Tributaria entre 735 ingresados entre 1992 y 1994 muestra la influencia de dos variables que explican el hecho de que algunos de los ingresados llegaran a ocupar puestos directivos.

El primero es el rendimiento mostrado en el Curso de Administración Tributaria, CAT, el cual debía aprobarse para ingresar definitivamente a la institución. El 39% de los profesionales que obtuvo un promedio sobresaliente y el 15.6% que alcanzó un promedio bueno, ocuparon luego puestos directivos, debido a que uno de los criterios decisivos para la asignación de los cargos directivos vacantes fue el desempeño mostrado en el CAT (éste, junto a los resultados del proceso de selección, fue uno de las pocos indicadores sobre la calidad profesional que se tenía entonces del nuevo personal).

Sin embargo, una segunda variable a considerar fue la experiencia laboral previa. Aunque por lo general se trataba de experiencias cortas e iniciales, se observa una mayor proporción de jefes entre quienes la poseían y es probable que ella haya permitido un mejor desempeño durante la capacitación práctica que siguió al CAT.

Sin embargo, las dos variables mencionadas no generan una diferenciación importante entre jefes y subordinados. Si bien éstos pueden reconocer que sus superiores tuvieron un mejor desempeño (práctico o académico) al momento de ingresar a Sunat, ello no ofrece suficiente contrapeso a las similitudes: tienen casi la misma edad, provienen de universidades similares (algunos han sido compañeros de estudio), ingresaron muchas veces en el mismo concurso y siguieron el mismo CAT.

En comparación a lo que suele suceder en el sector público, donde las principales diferencias entre directivos y subordinados se refieren al tiempo de servicio, los miembros de Sunat perciben una escasa diferenciación entre jefes intermedios y subordinados. Entre otras cosas, ello impulsa las expectativas de ascenso de los funcionarios.

## II PRIMERA APROXIMACIÓN AL PROBLEMA

### 1.- ANÁLISIS DE FACTORES INTERNOS Y EXTERNOS A LA ORGANIZACIÓN

Considera los factores positivos y negativos, externos e internos, que afectan las formas de organización del trabajo en Sunat y que debilitan o fortalecen las posibilidades de permanencia de los funcionarios. Este conjunto constituye el entorno estratégico del problema y en él deben enmarcarse las estrategias de intervención que se propongan.

Hemos agrupado los factores pertinentes siguiendo el análisis estratégico FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas). Este implica identificar aquellos factores internos y del entorno organizacional que afectan de manera decisiva el problema planteado.

#### 1.1. Oportunidades y amenazas del interno institucional

- 1.- La exigencia del Estado, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, por aumentar la recaudación, controlando los costos que ella implica, constituye una oportunidad en la medida en que es un estímulo externo a la eficiencia. La imposibilidad aparente de elevar el porcentaje de la recaudación que constituye recurso propio de Sunat (actualmente el 2%), la obliga a mejorar sus niveles de eficiencia para liberar recursos.
- 2.- El elevado prestigio institucional percibido positivamente por los empleados. El 97% del personal técnico-profesional y el 98% de los jefes intermedios se encuentra satisfecho o muy satisfecho de pertenecer a la institución<sup>12</sup>. Esta situación, nada común en el sector público peruano, es una oportunidad pues estimula la identificación de los profesionales con la institución.
- 3.- El riesgo de captura de los funcionarios, en especial de aquellos que desempeñan cargos directivos, por grupos de interés constituye un riesgo de corrupción que siempre debe considerarse en el caso de las administraciones tributarias. Una estrategia de intervención que busque dar mayores niveles de flexibilidad a la labor de los funcionarios debe considerar este factor.
- 4.- El centralismo del país, político, económico y cultural, constituye un contexto negativo que limita los esfuerzos de descentralización institucional. En 1995 el 67% de los que ocupaban puestos directivos trabajaba en ciudades del interior. Las escasas oportunidades de capacitación, información, diversión e integración social que éstas ofrecen, exacerban las expectativas de los directivos intermedios, que en gran medida son de Lima, por "rotar" hacia la capital.

12 Datos de la encuesta de clima organizacional 1995.

- 5.- Entre los profesionales de la institución existe una percepción generalizada que ve al sector privado como eficiente, competitivo y flexible por excelencia en comparación con la percepción negativa del sector público. Ambas percepciones han sido generadas por el sistema universitario y por los partidarios de la continua reducción del Estado y juega en contra de la voluntad por hacer carrera en la función pública.
- 6.- Un factor complementario del anterior es la alta valoración social del trabajo independiente. Es la meta final de muchos profesionales, en especial en el caso de los economistas, administradores y abogados. El rol del sistema universitario en la formación e interiorización de esta representación es fundamental. Este factor, aunado al anterior, constituye un riesgo en la medida en que constantemente debilita la incipiente identificación de los jóvenes profesionales con la función pública.

### **1.2. Oportunidades y amenazas del entorno institucional**

- 1.- La permanencia de elevadas tasas de desempleo y subempleo profesional constituye una oportunidad en la medida en que Sunat no ha debido enfrentar una continua migración de funcionarios hacia el sector privado. Sin embargo, la ausencia de posibilidades significativas de empleo fuera de la institución deriva en presiones internas por parte de los empleados para lograr respuesta a sus expectativas. La creciente generalización de las demandas ha conducido, además, a que en ciertas ocasiones la Alta Dirección se preocupe por responder, sin discriminar adecuadamente qué tipo de expectativas y de empleados resulta prioritario atender.
- 2.- El interés de empresas del sector privado por contar con profesionales que conocen la administración tributaria desde dentro constituye una oportunidad, en la medida en que impulsa a Sunat a buscar mecanismos para continuar siendo una alternativa laboral atractiva para sus mejores funcionarios. Implica también el riesgo de una competencia externa.
- 3.- Los agentes económicos exigen continuamente "reglas de juego claras", lo que trae consecuencias positivas para Sunat en la medida en que es un incentivo para la estabilidad de normas y procedimientos tributarios. Sin embargo, implica también límites a las posibilidades de flexibilizar los procedimientos.

### **1.3. Fortalezas y debilidades del interno institucional**

- 1.- Sunat cuenta con un cuerpo de profesionales de alto nivel de calificación profesional. Aunque este factor constituye la base misma del problema planteado es importante no perderlo de

vista. El diseño estratégico a elaborar tiene sentido en función de la calidad de los profesionales captados.

- 2.- Los niveles salariales ofrecidos por Sunat, aunque sean más competitivos a nivel de los puestos profesionales que a nivel de los directivos, son bastante atractivos. Esto es particularmente cierto en el caso de profesionales jóvenes con escasa experiencia profesional, que aún tienen pocas posibilidades de acceso a puestos directivos en el sector privado. Sin embargo, el tema de la competitividad de los niveles salariales correspondientes a los mandos medios puede adquirir importancia estratégica conforme los funcionarios adquieran experiencia y mayor calificación.
- 3.- Como se reseñó anteriormente, Sunat cuenta con una serie de mecanismos que fomentan la competencia interna sobre la base de la calidad del desempeño profesional. Estos mecanismos, aunque todavía no conforman una estrategia integrada y suficientemente institucionalizada, son un patrimonio que debe explotarse y mejorarse.
- 4.- En los últimos años se observa una exacerbación de las expectativas de desarrollo profesional del personal de Sunat (referidas a capacitación, aumentos salariales, ascensos, reconocimiento formal, etc.). Dos factores influyen en ello. Primero, la generalizada juventud del personal (en julio de 1993 el promedio de edad del personal profesional era 32,9 años) llevó a que aquellas expectativas vinculadas al inicio de la carrera profesional (capacitación de postgrado, especialización, salario que permita formar una familia) se expresaran de manera masiva y simultánea. Segundo, los esfuerzos por responder a dichas expectativas, mediante acciones sin claridad de objetivos ni continuidad en el tiempo (planificación estratégica, implantación de calidad total, descentralización administrativa y técnica, etc.) emitieron mensajes errados. El personal entendió que la institución se esforzaría por responder a casi todas sus expectativas en el mediano plazo, sin la necesaria priorización.

La constatación inmediata de serios límites (legales, presupuestarios, logísticos y técnicos) sumado al hecho de que no existen buenas oportunidades laborales fuera de Sunat comenzó a generar en algunos sectores un clima de frustración.

- 5.- Al factor anterior se suma el hecho que entre 1992 y 1995 se ocupó casi la totalidad de vacantes de puestos directivos de mando medio generalmente por personal joven (el 75% de las jefaturas de departamento correspondió a personal que ingresó después de 1991). Ello ayudó a generar un clima competitivo favorable, pero el agotamiento de las vacantes "inmediatas" creó cierto desincentivo porque hay que esperar un plazo más largo para poder ascender.

- 6.- Un factor que afecta de manera crucial la labor de los mandos medios en las áreas operativas (intendencias regionales y oficinas zonales) es la tensión existente con las áreas normativas. La falta de canales y prácticas de negociación y comunicación ha conducido a que la distinción entre ambas funciones, a nuestro juicio correcta, derive casi en una separación de carácter organizacional. Las áreas normativas se sienten con el derecho de precisar todos los detalles de la acción institucional y asumen que las áreas operativas deben limitarse a ejecutar lo dispuesto.

Dicha actitud coincide con la “aversión al riesgo” de muchos funcionarios de las áreas operativas, que prefieren consultar cualquier acción con el fin de protegerse contra las posibles consecuencias de un error. Estas prácticas además de generar ineficiencias y cuellos de botella en las áreas normativas, producen en las áreas operativas una reacción de oposición, ya que algunos de sus directivos piensan que cada oficina debe establecer sus propios procedimientos.

Esta postura, que en la práctica supone volver a la mezcla indiferenciada de ambas funciones, conduciría a un desorden en la administración del sistema tributario, contrario a la exigencia de orden y estabilidad presente en el entorno institucional. Una discrecionalidad absoluta y descontrolada aumenta el riesgo que los funcionarios sean capturados por intereses particulares (corrupción). Este problema afecta de manera particular las expectativas de los mandos medios de las áreas operativas por permanecer y hacer carrera en Sunat. Varios de ellos se sienten presos en la rutina cotidiana de “aplicar los procedimientos que vienen de Lima”. Sienten, además, que pierden capacidades y se vuelven conformistas. La estandarización del trabajo, como mecanismo para evitar la diversidad de criterios en la institución, tiene efectos negativos en los niveles de motivación de los mandos medios.

- 7.- Como se mencionó, la reforma de Sunat implicó una estrategia inicial de centralización de la toma de decisiones. Luego se inició un proceso de descentralización, a nuestro juicio muy lento. En el plano administrativo, pese a reiterados esfuerzos, se han logrado escasos avances que en general se refieren sólo a una desconcentración administrativa. En cuanto a los aspectos técnicos, si bien todas las oficinas operativas cuentan con personal capaz de enfrentar la toma de decisiones, el proceso no ha avanzado lo suficiente, ya que no se han identificado con claridad las funciones, mecanismos y acciones que deben descentralizarse. Ello ha conducido a posturas extremas que proponen que la descentralización abarque desde los procedimientos administrativos hasta los sistemas de información tributaria.

- 8.- Finalmente, la escasa experiencia directiva de la mayor parte de los mandos medios es una clara debilidad institucional. En particular, la inexperiencia en el manejo del personal le resta capacidad para proponer alternativas concretas e inmediatas que ayuden a mejorar el clima interno (por ejemplo, establecer rotaciones internas para el caso de los puestos más rutinarios). A ello se suma la inexperiencia en generar consensos, escuchar y tomar en cuenta las opiniones de los demás, factores que desincentivan la innovación y la participación de los profesionales.

## 2.- IDENTIFICACIÓN DE POTENCIALIDADES, DESAFÍOS, RIESGOS Y LIMITACIONES

Para concluir el análisis de los factores estratégicos es necesario estudiar en el mediano plazo como interactúan los factores internos de la organización (fortalezas y debilidades) con los externos (oportunidades y amenazas). Tradicionalmente se reconoce que la combinación de estos factores da origen a las siguientes categorías:

	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
<b>Oportunidades</b>	Potencialidades	Desafíos
<b>Amenazas</b>	Riesgos	Limitaciones

Las estrategias que se diseñen deben permitir en el mediano plazo aprovechar las potencialidades (situaciones en que las fortalezas internas permiten potenciar las oportunidades externas), enfrentar los desafíos (situaciones en que la organización se muestra incapaz de aprovechar una oportunidad externa por sus propias debilidades), contrarrestar los riesgos (situaciones en que una amenaza externa atenta contra alguna fortaleza organizacional) o minimizar el efecto negativo de las limitaciones (situaciones en las que la organización muestra debilidades relacionadas con una amenaza externa).

**CUADRO N°3: IDENTIFICACIÓN DE POTENCIALIDADES, DESAFÍOS, RIESGOS Y LIMITACIONES**

Se ha asignado un valor a la interrelación entre los factores del interno y del entorno organizacional (0=ninguna o muy débil, 1=moderada, 2=fuerte)<sup>13</sup>. El cuadro se dividió en cuatro zonas, correspondientes a los desafíos, limitaciones, riesgos y potencialidades<sup>14</sup>.

OPORTUNIDADES Y AMENAZAS	FORTALEZAS D E B I L I D A D E S							
	10. Captación profesionales de alto nivel	11. Niveles salariales atractivos	12. Políticas de estímulo a la competencia	13. Exacerbación expectativas de desarrollo profés.	14. Limitación ascensos y rotaciones internas	15. Tensión funciones normativas/operativas	16. Lenta descentralización	17. Escasa experiencia directiva
1. Exigencia por aumentar recaudación	1	1	0	0	0	0	0	0
2. Elevado prestigio institucional	2	2	0	1	0	0	0	0
3. Riesgo de captura de funcionarios	2	2	1	0	0	2	2	1
4. Centralismo	0	0	0	1	2	2	2	0
5. Percepción del sector privado como eficiente	1	0	0	2	0	0	0	0
6. Alta valoración de trabajo independiente	1	0	0	2	0	0	0	0
7. Subempleo y desempleo profesional	2	2	0	2	0	0	0	0
8. Interés sector privado por funcionarios	2	2	2	1	0	0	0	0
9. Exigencia de reglas de juego estables	0	0	0	0	0	2	2	0

13 Esta metodología es utilizada con frecuencia en talleres de planificación estratégica para priorizar los factores considerados en un análisis FODA sobre la base de la percepción que tienen los participantes. Se trata de un proceso subjetivo sustentado en la pericia de los participantes y su conocimiento de la organización y su entorno. Ya que no es posible realizar este ejercicio contando con el aporte del personal de Sunat, se ha realizado individualmente.

14 Los factores 7, 8 y 9 se consideran solamente en cuanto amenazas (no así en aquellas dimensiones de oportunidad que se señaló anteriormente).

Considerando aquellas relaciones que hemos evaluado como “fuertes”, se observa la importancia que adquieren para el mediano plazo (los próximos tres años) ciertas potencialidades, desafíos y limitaciones para el desarrollo de estrategias que enfrente el problema planteado. A continuación haremos una breve referencia a ellas.

### **2.1. Potencialidades**

La relación del factor 2 con los factores 10 y 11 indica la gran potencialidad que significa mantener el elevado prestigio institucional logrado luego de varios años de reforma institucional. Este no sólo resulta positivo para la futura captación de profesionales de calidad, sino que justifica ante la opinión pública y el gobierno mismo la mantención de niveles salariales superiores al promedio del servicio público peruano.

### **2.2. Riesgos**

La relación de los factores 3, 10 y 11 muestra la constante presencia del riesgo de captura de los funcionarios de Sunat por parte de intereses particulares, cuya expresión más grave es la corrupción. La captación de profesionales de alto nivel profesional así como los buenos niveles salariales son fortalezas que permiten enfrentar el riesgo existente. Cabe recordar, sin embargo, el cierto retraso en los salarios de los puestos directivos, particularmente expuestos a este riesgo, en especial en ciudades del interior donde la insatisfacción con la remuneración percibida es mayor y el contacto directo con los grupos de poder local es más frecuente.

La interacción de los factores 7, 10 y 11 encierra un riesgo en el mediano plazo, en la medida en que la situación económica del país implique una reducción de las tasas de desempleo y subempleo profesional y los niveles salariales de Sunat -en especial a nivel directivo- terminen resultando menos atractivos y dificulten la captación de profesionales de alto nivel.

La conexión del factor 8 con los factores 10, 11 y 12 muestra el creciente riesgo de fuga de funcionarios hacia el sector privado, debido al interés de contar con profesionales con experiencia en temas tributarios y, además, que conozcan la dinámica interna de la administración. El hecho que Sunat cuente con profesionales de alto nivel (factor 10) incrementa este interés. Los niveles salariales y las políticas de estímulo a la competencia y al desarrollo profesional son las principales fortalezas que Sunat debe emplear para contrarrestarlo.

### 2.3. Limitaciones

La interrelación de los factores 3, 15 y 16 muestra la limitación que ha significado para un proceso de descentralización la presencia del riesgo de captura por intereses privados y corrupción de los funcionarios. En gran medida la existencia de procedimientos establecidos centralizadamente desde las áreas normativas responde a la necesidad de mantener cierto control y uniformidad en las acciones operativas, a fin de minimizar la discrecionalidad de los funcionarios. Existe así una contradicción práctica entre descentralización y prevención de la corrupción que debilita a la institución y que debe superarse.

La relación de los factores 4, 14, 15 y 16 muestra que el centralismo existente en el país profundiza determinadas debilidades organizacionales. Este exacerba la expectativa de los funcionarios por rotar hacia Lima o ciudades intermedias, intensifica las tensiones entre las áreas normativas y las áreas operativas del interior del país (en la medida en que estas últimas tienen menor acceso a información y relaciones que les permita negociar con las áreas normativas y de apoyo del nivel central) e impone obstáculos al proceso de descentralización institucional.

La vinculación de los factores 5 y 6 con el factor 13 muestra un límite situado directamente en el plano de lo que en el capítulo IV denominamos "sentido común". En la cultura de los sectores medios y altos de la sociedad peruana existe una percepción del sector privado como esencialmente eficiente y una alta valoración del trabajo independiente. La formación universitaria fortalece dichas percepciones, por lo que no es de extrañar que ellas estén muy presentes en el imaginario de los jóvenes funcionarios de mando medio de Sunat. De esta manera las expectativas de desarrollo profesional de los funcionarios se orientan de forma natural hacia el logro de situaciones y condiciones de trabajo más acordes con el trabajo independiente y el sector privado (o por lo menos con la imagen que tienen de éste). Ese es un límite para la proyección de la carrera de servidor público. La institución debe enfrentar este problema, que influye de manera primordial en el proceso de toma de decisiones que realizan los sujetos respecto a su futuro.

Finalmente, la relación de los factores 7 y 13 remite a una limitación que ya ha sido mencionada. La imposibilidad de que cierto sector del conjunto de jefes intermedios halle posibilidades laborales reales fuera de Sunat (lo que funcionaría como cierto "desfogue" a la presión interna), conduce al fortalecimiento de las demandas internas por condiciones que posibiliten un mayor desarrollo profesional. Si en el mediano plazo la situación del mercado laboral para profesionales no mejorase, es de esperar que estas presiones se incrementen.

### III SEGUNDA APROXIMACIÓN AL PROBLEMA

#### 1.- MOTIVACIONES, GRADO DE SATISFACCIÓN Y PERCEPCIÓN DEL MEDIO LABORAL

Robbins al definir la satisfacción señala: “¿Qué variables relacionadas con el trabajo determinan la satisfacción laboral?. Un repaso de la literatura indica que los factores más importantes que conducen a la satisfacción laboral son un trabajo que represente un desafío para la mente, las recompensas justas, las condiciones laborales adecuadas y los buenos compañeros de trabajo”<sup>15</sup>.

Tras las variables mencionadas se halla el fenómeno denominado motivación laboral. Si factores como el grado de complejidad del trabajo y las recompensas recibidas generan satisfacción es porque entran en sintonía con aquellas “fuerzas” que impulsan a los sujetos a actuar y esforzarse. Sin embargo, cabe desarrollar una conceptualización más compleja de las motivaciones. Luego, presentamos información referida al grado de satisfacción que muestran los jefes de Sunat y a la percepción que tienen de su entorno laboral (participación en la toma de decisiones, la oportunidad de las mismas y el reconocimiento de los superiores) factor que como menciona Robbins influye poderosamente en la satisfacción resultante.

#### 2.- LAS MOTIVACIONES Y EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

Para definir la motivación tomaremos la que entrega José Ramón Pin sobre la motivación operativa: “el impulso hacia una acción en función de la valoración a priori que el agente realiza acerca de las consecuencias de su acción”<sup>16</sup>. Dicha valoración de las consecuencias se realiza en relación con las necesidades que se busca satisfacer (seguridad económica, desarrollo profesional, servicio a la comunidad, etc.).

El autor citado, retomando los aportes de Maslow y otros, considera la existencia de tres tipos de motivaciones:

- Motivos extrínsecos “son el logro de satisfacciones perceptivas de la acción: lo que se recibe a través de la relación”. En esta categoría caben por ejemplo la remuneración pecuniaria y el reconocimiento de los superiores.
- Motivos intrínsecos “son el logro de las modificaciones internas que experimentará el agente después de actuar: el aprendizaje”.

<sup>15</sup> Robbins, Stephen, *op. cit.*, p. 187.

<sup>16</sup> Pin Arboledas, José Ramón “Teorías de la organización y la motivación humana”. En Lucas Marín, Antonio (Coord.) *Sociología para la empresa*. Madrid: McGraw Hill, 1994; p. 89.

- Motivos trascendentes “llamados así porque trascienden a la persona o agente activo en cuanto se refiere a consecuencias externas a él, que tienen lugar en el entorno, aun cuando influirán en las reacciones futuras”. Pensamos que la “vocación de servicio”, presente como un potencial entre los empleados públicos, cabe justamente en esta categoría.

Las motivaciones se fundan en un proceso de valoración. A su vez esta atribución de valor a las consecuencias obtenidas, se basa en la interpretación cotidiana que los sujetos hacen de su propia experiencia y del entorno.

Para diseñar estrategias de intervención en pos de una mayor permanencia de los funcionarios de mando medio es necesario impactar en los tres tipos de motivaciones señalados. Quedarse sólo en el campo de los motivos extrínsecos, mediante los usuales esquemas de incentivo formal no es suficiente. Por ejemplo, Mario Marcel señala la importancia de resguardar y promover la vocación por el servicio público -que viene a ser una motivación trascendente- como elemento central de la función pública, aprovechando su existencia para el desarrollo de estrategias de modernización del Estado.<sup>17</sup> Por otra parte, Carlos Vignolo luego de señalar que el modelo racionalista (centrado en el vínculo estímulo externo-conducta) es incapaz de lidiar con la complejidad del factor humano en la organización, sostiene que en las estrategias de modernización deben tener particular importancia factores como el liderazgo organizacional, el trabajo en equipo y la dignidad de las personas.<sup>18</sup>

Pensamos que las estrategias de estímulo extrínseco, si bien implican una comprensión mecanicista del comportamiento organizacional al asumir que la conducta humana puede dirigirse casi exclusivamente mediante estímulos externos, tienen utilidad para ciertos objetivos y situaciones. Lo importante es no considerarlos como la única herramienta a utilizar, sino que deben complementarse con estrategias que impacten en lo que José Ramón Pin denomina aprendizaje motivacional, que abarca a los tres tipos de motivaciones y no sólo al primero.<sup>19</sup>

El aprendizaje es el proceso de construcción y modificación de motivaciones que se produce al interactuar con el entorno y obtener determinadas consecuencias. El sujeto reafirma o modifica su manera de relacionarse con el entorno y sus motivaciones en función del grado en que las consecuencias de su acción corresponden o no a sus expectativas y necesidades.

17 Marcel, Mario “Mitos y recetas en la reforma de la gestión pública”. En Lahera, Eugenio (Ed.) *Cómo mejorar la gestión pública*. Santiago: Cieplan-Flaco, Foro 90, 1993; p. 93. Vignolo, Lucero y Vergara sostienen la misma idea, destacando la importancia de desatar la potencialidad de la vocación de servicio presente en muchos servicios públicos chilenos (Vignolo, C.; Lucero, J.C.; Vergara, C. “Modernización de la gestión pública”, en: Lahera, Eugenio (Ed.) *op cit*.

18 Vignolo, Carlos “Gestión pública en la era de la gestión: modernización para la postmodernidad”. En *Revista de Ciencia Política*, Vol. XV, n° 1-2/1993; p. 174.

19 Pin, J.R., *op. cit.* pp. 85 ss.

El aprendizaje puede ser positivo o negativo. Es positivo si permite la adquisición de hábitos que ayudan a resolver mejor los problemas (virtudes). Es negativo si los hábitos adquiridos dificultan la resolución de problemas (vicios). En general, el aprendizaje negativo implica percibir el entorno como cerrado al logro de los objetivos que el sujeto se ha planteado. Por el contrario, el aprendizaje positivo conduce a percibir el entorno como un conjunto de oportunidades de acción y satisfacción. Resulta muy claro que las estrategias que trataremos de diseñar deben promover lo último y evitar lo primero.

¿Cómo se vinculan las motivaciones con el proceso de toma de decisiones?. A partir del aprendizaje motivacional es que el sujeto "hace una valoración a priori de las consecuencias de su acción para decidir cuál es el curso más conveniente para la misma de acuerdo con lo que aprendió"<sup>20</sup>. La decisión sobre el curso de acción a tomar -por ejemplo frente al tema de la permanencia en el servicio público- está fuertemente influida por el carácter del proceso de aprendizaje vivido (negativo o positivo) y por la combinación de motivaciones que resulta del mismo. Así, el sujeto valorará más un tipo de motivos que otros. La particular combinación de motivaciones resultante (lo que Pin denomina "calidad motivacional") influye poderosamente en el proceso de decisión. Son las combinaciones típicas de motivos existentes entre los funcionarios, las que la organización debe tratar de influir en la búsqueda de promover la permanencia de sus cuadros directivos medios.

Nos interesa impactar este proceso de aprendizaje, toma de decisiones y formación de modelos de acción que se produce en el seno de la estructura y cultura organizacional de Sunat. ¿Qué tipo de representaciones y motivaciones deben afectarse?. ¿Qué combinaciones de motivos estimular entre los funcionarios para promover su permanencia en el servicio público?. ¿Cómo desarrollar representaciones colectivas que permitan considerar la carrera en el servicio público como una perspectiva deseable?. ¿Cómo generar un proceso de aprendizaje que convierta a la organización en un espacio abierto para la satisfacción de las necesidades de los funcionarios?. Estas son las preguntas que debemos responder con el presente estudio.

<sup>20</sup> Pin, J.R., *op. cit.*, p. 87.

### 3.- FACTORES DE MOTIVACIÓN Y SATISFACCIÓN LABORAL

Para evaluar el grado de satisfacción laboral que manifiestan los jefes intermedios acudimos a la información de la Encuesta de Clima Organizacional de 1995 (ECO). Dicho estudio elaboró un índice general de satisfacción de los empleados, mediante la información recogida para tres variables:

- Satisfacción vinculada a la pertenencia a la institución (indicadores: satisfacción vinculada a la remuneración y al prestigio institucional).
- Satisfacción referida a la labor que se realiza (indicadores: percepción del ajuste entre capacidades y tareas, del aporte del trabajo al desarrollo profesional e interés manifestado en el trabajo que se realiza).
- Satisfacción con el puesto de trabajo actual (indicador: expectativa de rotación a otro puesto).

Para cada variable se elaboraron índices parciales, con los cuales se construyó el índice general de satisfacción con el trabajo (0 indica total insatisfacción, 10 indica total satisfacción). El cuadro N° 4 muestra los promedios obtenidos en cada una de los índices parciales y en el general, distinguiendo el caso de los funcionarios que ocupan jefaturas del resto.<sup>21</sup>

CUADRO N° 4 ÍNDICES DE SATISFACCIÓN DEL PERSONAL DE SUNAT

	JEFES <sup>22</sup>		RESTO DE FUNCIONARIOS	
	PROMEDIO	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	PROMEDIO	DESVIACIÓN ESTÁNDAR
Índice de satisfacción vinculada a la pertenencia a Sunat	7.40	1.13	6.94	1.34
Índice de satisfacción vinculada a la labor que se realiza	7.81	1.87	6.99	1.99
Índice de satisfacción vinculada al puesto	6.83	3.39	6.19	3.54
Índice general de satisfacción	7.35	1.60	6.71	1.70

Fuente: ECO, tablas 5, 9, 12 y 18.

21 Para el caso de estos índices no ha sido posible desagregar la información para jefes de sección y departamento, de manera que el rubro "jefes" incluye además a los gerentes, jefes zonales e intendentes (51 personas más).

22 Incluye todos los jefes.

Se observa que el nivel de satisfacción es elevado, en especial en el caso de los jefes. Aunque no existen datos que permitan comparaciones con otros servicios públicos, es bastante probable que éste sea muy superior al resto de instituciones públicas. En lo que se refiere al puesto de trabajo es donde se manifiesta una menor satisfacción (al mismo tiempo que se trata del promedio con mayor dispersión). Como veremos luego, ello se vincula a la expectativa por salir de ciudades intermedias o pequeñas. Revisaremos a continuación los factores que están presentes tras cada uno de los indicadores.

### **3.1. Satisfacción vinculada a la institución**

El 43% de los jefes intermedios manifestó que pertenecer a Sunat le causa satisfacción, mientras que para el 55% le genera mucha satisfacción. En cuanto a la remuneración, el 76% de los jefes intermedios señala que cubría sus expectativas y el 6.6% que las excedía. Existe sin embargo un 17% que considera que la remuneración no cubre sus expectativas. Dicha insatisfacción aumenta en las unidades que se encuentran fuera de Lima, especialmente en ciudades relativamente pequeñas (oficinas zonales).

En el caso de las oficinas zonales la insatisfacción con la remuneración recibida alcanza al 41% de los jefes, mientras que en las intendencias regionales se registra sólo un 17,6%. Si bien los sueldos en Sunat son bastante superiores a los percibidos en la mayor parte de la administración pública y -en principio- competitivos con el medio, es posible que el sentimiento de descontento se deba a la comparación que los jefes de oficinas zonales realizan con funcionarios del mismo nivel de las intendencias regionales o de unidades con sede en Lima. Ello se debe a que la política salarial contempló hasta 1995 niveles salariales diferenciados en función del tipo de ciudad en que residía el funcionario.

### **3.2. Satisfacción vinculada a la labor que se realiza**

La satisfacción referida a la labor no muestra variaciones significativas a nivel regional o zonal. En cuanto al ajuste entre la calificación profesional obtenida y las tareas que se desempeñan, si bien el 66,5% de los jefes intermedios refiere estar adecuadamente calificado para su labor, hay un 27,8% que se considera sobrecalificado.

De manera coincidente, mientras que el 81% de los jefes intermedios consideran que su labor les permite desarrollar sus capacidades profesionales (de manera moderada para el 46% y notable para el 35%), hay un 19% que siente que ésta no

les permite incrementar sus capacidades o, incluso, se las hace perder. Lamentablemente, no nos es posible cruzar información para saber si este grupo coincide con aquellos que manifiestan sentirse sobrecalificados.

En términos generales casi la totalidad de jefes intermedios (91.3%) considera su labor atractiva o interesante.

### **3.3. Satisfacción vinculada al puesto**

El índice muestra una fuerte variación al contrastar la percepción de los jefes que trabajan en Lima (puntaje promedio 8,39) con los que trabajan en oficinas regionales o zonales (promedios de 6,19 y 6,13 respectivamente). Esta variación está directamente relacionada con la voluntad de trasladarse a otra unidad (lo que en el caso de las unidades regionales y zonales implica necesariamente trasladarse a otra ciudad). El 34% de los jefes desea trasladarse a otra dependencia mientras que un 13% no tiene claridad al respecto. El deseo de trasladarse es importante en las oficinas regionales y zonales, mas no en Lima.

La voluntad de traslado manifestada por buena parte de los jefes intermedios de las oficinas regionales y zonales responde al hecho de que muchos de ellos son limeños o siguieron sus estudios universitarios en Lima (el 44% de los jefes que estudió en Lima trabaja en provincias). Las pocas oportunidades de formación profesional, de actividades culturales y recreativas, así como las escasas oportunidades de empleo para los cónyuges y de educación para los hijos, también son factores importantes que pesan en esta decisión.

### **3.4. Factores de motivación**

Cúales son los factores que los jefes intermedios consideran importantes para elevar su motivación futura.

**CUADRO N° 5 FACTORES QUE INFLUIRÍAN EN LA MOTIVACIÓN FUTURA (INCLUYE TODOS LOS JEFES) PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE MENCIONES <sup>23</sup>**

<b>Te sentirías más motivado para realizar tu trabajo si...</b>	<b>Jefes*</b>	<b>Resto de funcionarios</b>
1. Recibieras capacitación para las funciones que realizas	10.6	11.6
2. Asumieras un cargo con mayor responsabilidad	9.3	11.1
3. Mejorara la coordinación con otras áreas	9.0	7.8
4. Recibieras capacitación para otras funciones	8.2	8.7
5. Los niveles superiores expresaran su satisfacción por tu trabajo	8.0	5.2
6. Supieras que tus verdaderas habilidades y capacidades son utilizadas	7.2	9.7
7. Mejoraran las condiciones materiales de trabajo	6.9	6.7
8. Sintieras que tu trabajo se expresa en decisiones importantes	6.8	7.3
9. Tu jefe inmediato expresara satisfacción por tu trabajo	6.0	6.8
10. Conocieras lo que se espera de ti de acuerdo a los objetivos	5.2	4.7
11. Asumieras tareas adicionales	4.7	3.7
12. La comunicación con tus superiores fuera más fluida	4.2	5.8
13. Tuvieras compañeros de trabajo más calificados	4.3	1.6
14. Asumieras tareas diferentes	3.9	4.8
15. Estuvieras mejor informado sobre lo que sucede en la institución	3.8	3.9
16. Tuvieras mejores relaciones personales con tus compañeros	2.0	0.7
<b>Total de menciones</b>	<b>279</b>	<b>1.572</b>

\* Las respuestas han sido ordenadas descendientemente en función de las preferencias mostradas por los jefes.

Fuente: ECO, tabla 13.

<sup>23</sup> Cada entrevistado podía señalar hasta tres factores.

Los factores de mayor peso (por encima del 6% de menciones) pueden agruparse en tres categorías:

- a) vinculadas al aprendizaje o al desarrollo de las propias capacidades (factores 1, 4, 6),
- b) referidos a la forma en que se organiza el trabajo y a su contenido (factores 2 y 3), y
- c) reconocimiento por parte de los superiores (factores 5 y 9).

Estos factores, que corresponden claramente a motivaciones de tipo extrínseco e intrínseco, se prefiguran como áreas de intervención para las estrategias que nos proponemos diseñar en pos de lograr una mayor eficiencia y permanencia de los jefes intermedios.

En relación con la importancia que los jefes atribuyen a la capacitación, cabe mencionar que el 90,4% de ellos ha recibido alguna capacitación por parte de Sunat en materia tributaria. El 64,6% de los mismos consideran que acceder a dicho tipo de formación es selectivo pero posible. Ello podría indicar que la capacitación está siendo asumida más como una oportunidad (hay que competir por ella) que como un derecho. En cuanto a la capacitación en aspectos no tributarios, si bien también es percibida como selectiva por la mayor parte (52%), sólo el 41,2% de los jefes ha tenido acceso a ella.

#### 4.- PERCEPCIONES REFERIDAS A LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO<sup>24</sup>

De los aspectos relevados por la ECO en relación con la forma en que se organiza el trabajo en Sunat, se destacan algunos pertinentes para el estudio: la percepción de la carga de trabajo, el grado de participación en la toma de decisiones, su oportunidad y el grado de reconocimiento obtenido.

##### 4.1. Percepción de la carga laboral

Alrededor del 60% de los jefes considera excesiva su carga laboral. El 19% opina que ella además causa tensión y fatiga y el 43% la considera ligeramente elevada. Lo mismo sucede con el resto de funcionarios.<sup>25</sup> Sin embargo, la carga laboral es sentida como más pesada en las áreas normativas y de apoyo que en las operativas, lo que puede deberse a la gran presión que existe en dichas unidades por solucionar problemas e implementar políticas a nivel nacional. Al parecer, la centralización de decisiones en dichas unidades redundaría en una sobrecarga laboral de sus miembros. Se observa también que en las intendencias regionales la

<sup>24</sup> Lamentablemente en los datos consignados en esta sección no ha sido posible discriminar a los jefes de departamento y sección dentro del conjunto de jefes. Así, todos los datos se refieren al conjunto de jefes (que incluyen también a los 51 gerentes, jefes zonales e intendentes).

<sup>25</sup> En el caso del resto de empleados encuestados, el 24,7% considera su carga como excesiva, pero sólo el 36% la consideran ligeramente elevada.

carga laboral es percibida como excesiva en mayor proporción que en las oficinas zonales. Esto puede estar en directa relación con el mayor número de contribuyentes y la mayor complejidad de los casos que atienden las intendencias regionales.

#### **4.2. Participación en la toma de decisiones**

Influir en la gestación de decisiones importantes resulta un factor motivador para los jefes de Sunat. Al respecto, el 62% de los jefes señala que sus superiores inmediatos toman en cuenta con bastante frecuencia sus iniciativas e inquietudes. Es menor, sin embargo, la proporción de funcionarios que no ocupa puestos directivos y que manifiesta que sus iniciativas son frecuentemente acogidas (49,6%). Al parecer, la percepción de la receptividad por parte de los superiores es menos favorable conforme se desciende en la escala jerárquica.

Por otra parte, el grueso de los jefes manifiesta un alto grado de participación tanto en la definición del trabajo de su unidad (85%) como en la toma de decisiones (82%). Sin embargo, encontramos nuevamente que este alto grado de participación no se extiende hacia abajo. Sólo el 36% del resto de funcionarios manifiesta que participa activamente en la definición del trabajo de su unidad y un 23.2% que participa en la toma de decisiones de manera relativamente importante.

Si bien las diferencias en cuanto a la participación en la toma de decisiones se explican por la misma función directiva, hay que señalar que la percepción de participación se concentra en los niveles directivos. Si bien las diferencias entre muchos jefes intermedios y sus subordinados son escasas o nulas, en términos de calificación profesional o experiencia laboral, la desigual capacidad de intervenir en la gestación de las decisiones no aparece legitimada por el conocimiento o en la experiencia, sino casi exclusivamente por la autoridad formal del puesto.

Por otra parte, es muy posible que la gran diferencia de participación observada conduzca a que los funcionarios consideren el ascenso como única vía para llegar a influir significativamente en las decisiones de la institución e, incluso, como la mejor vía de desarrollo profesional en ella. Esto genera una gran expectativa por el acceso a puestos directivos. Sin embargo, como vimos en el capítulo I, dicha expectativa choca con la escasez de vacantes.

#### **4.3. Oportunidad en la toma de decisiones**

La toma de decisiones es uno de los elementos centrales del rol directivo en toda organización y la oportunidad con que se toman es una característica importante de las mismas. Al

respecto, la percepción respecto a la oportunidad de las decisiones varía entre las áreas normativas y las operativas y, al interior de estas últimas, entre las oficinas regionales y las zonales:

La toma de decisiones resulta ser más lenta (inoportuna) en las áreas normativas o de apoyo que en las operativas, lo que puede deberse a la concentración de funciones de impacto nacional en estas áreas. Sin embargo, la toma de decisiones es más lenta en las intendencias regionales que en las oficinas zonales. Ello indica que factores como el mayor tamaño de las unidades regionales, su mayor diferenciación horizontal y mayor grado de complejidad (número de niveles jerárquicos) están vinculados a la celeridad en la toma de decisiones.<sup>26</sup>

#### 4.4. Reconocimiento de los superiores

Para los jefes el reconocimiento de los superiores es también uno de los principales factores de motivación. Al respecto, el 61,7% señala que su superior inmediato expresa usualmente su reconocimiento por la labor que realiza. Sin embargo, sólo el 39,6% indica recibir muestras frecuentes de reconocimiento por parte de los niveles superiores de la institución (aquellos jefes no inmediatos y, en última instancia, la Alta Dirección). Así, hay un 60,3% de los jefes que sienten que su esfuerzo es reconocido muy pocas veces o nunca por los altos directivos.

La frecuencia con que se recibe reconocimiento varía en función del tipo de área que se trate (normativa/operativa) y del tamaño del área (regional/zonal). El reconocimiento por parte del superior inmediato es más frecuente en las áreas normativas que en las operativas, pero en éstas últimas es mayor en las intendencias regionales que en las oficinas zonales.

La diferencia existente entre áreas normativas o de apoyo y las áreas operativas puede estar relacionada con los diferentes tipos de labor. Mientras en las áreas normativas hay mayor espacio para el desarrollo de nuevas ideas y proyectos, que generarían mayor reconocimiento por parte de los superiores, en las áreas operativas muchas tareas son rutinarias y se prestan poco para un reconocimiento continuo de su cumplimiento.

<sup>26</sup> Una Intendencia Regional implica tres niveles jerárquicos (intendencia, departamento, sección). Horizontalmente se distinguen hasta seis departamentos, la Unidad de Clausura y Sanción y la Oficina de Administración. En las oficinas zonales se distinguen dos niveles jerárquicos (jefatura y sección, aunque algunas secciones tienen áreas en su interior). En términos de diferenciación horizontal, implican cinco secciones, la Unidad de Clausura y Sanción y una Oficina Administrativa.

## 5.- ALGUNAS PISTAS PARA LA INTERVENCIÓN

A modo de síntesis se reseñan a continuación los factores que significan “brechas” o “fisuras” en el ambiente laboral de Sunat, que atentan contra una mayor productividad y permanencia de los jefes intermedios. En este sentido, indican posibles áreas de intervención.

1. Para un sector de jefes (17%) la remuneración que recibe no cubre sus expectativas. Esta insatisfacción aumenta en las unidades regionales y zonales. Si bien no se trata de un sentimiento generalizado, es un factor que debe atenderse en razón de las rivalidades internas que genera.
2. Un grupo de jefes intermedios (28%) se percibe sobrecalificado para sus funciones actuales. Ello parece relacionarse con el hecho de que hay quienes sienten que no desarrollan nuevas capacidades profesionales o que están perdiendo las que tenían. Como veremos más adelante, la preocupación por el desarrollo profesional es sumamente importante para los jefes intermedios, dado que la mayor parte de ellos están recién iniciando su vida profesional y ven con temor un posible estancamiento.
3. Hay una importante expectativa de traslado hacia otras unidades (y ciudades). El 34% de los jefes manifiesta un claro deseo de rotación, proporción que aumenta en el caso de las intendencias regionales y oficinas zonales. En esto influye poderosamente el hecho que muchos jefes son limeños o estudiaron en Lima. Así, los efectos negativos del centralismo que afecta la vida económica, cultural y política del país se hacen sentir en el estado de ánimo de la organización.
4. La mayor parte de jefes (60%) considera que su carga laboral es excesiva. Esta percepción responde tanto al tipo de función que se desempeña como a su grado de complejidad (es mayor en las áreas normativas que en las operativas y en las intendencias regionales que en las oficinas zonales). La sensación de fatiga y tensión afecta sin duda el rendimiento de los jefes y sus unidades y dificulta que los profesionales se vean a sí mismos enfrascados en una carrera de servicio público, ya que ésta aparece como fatigante y con pocas posibilidades de desarrollo profesional.
5. Hay factores que agudizan la presión existente por ascender a puestos directivos. El primero se refiere a que existe una escasa diferenciación entre jefes intermedios y subordinados. Si esta percepción se consolida, es previsible que las expectativas de ascenso de los miembros de la organización se vuelvan más intensas. El segundo factor se refiere a que probablemente los profesionales considerarán el ascenso como la única manera de llegar a influir en las deci-

siones importantes de la institución, puesto que la participación de los jefes intermedios en la gestación de las decisiones es alta y la suya bastante baja (o por lo menos la perciben así).

6. El 60% de los jefes considera que obtiene un escaso reconocimiento por parte de los altos niveles directivos de la institución (es uno de los principales factores de motivación señalado por los jefes). En cuanto al reconocimiento del superior inmediato, éste se da con mayor frecuencia en las áreas normativas o de apoyo que en las operativas, probablemente debido al hecho de que en las unidades normativas o de apoyo se deba enfrentar con mayor frecuencia situaciones complejas o problemáticas, que exigen un desempeño novedoso por parte de los funcionarios, lo que conduce a que en ellas se explicita más el reconocimiento de los jefes.

Podemos concluir provisionalmente que existen tres grandes áreas de intervención para aumentar la satisfacción que los jefes intermedios sienten con su trabajo. En primer lugar los procesos de **aprendizaje** (formación, capacitación, desarrollo profesional). En segundo lugar los **procesos de mejoramiento de la organización del trabajo** (mayores responsabilidades, mejor coordinación, generar más participación). Finalmente está el tema del **reconocimiento** que el jefe recibe no sólo de sus superiores, sino de la institución (representada por los altos directivos).

## IV TERCERA APROXIMACIÓN AL PROBLEMA

### 1.- SENTIDO COMÚN Y REPRESENTACIONES SOCIALES

Para comprender mejor el conjunto de motivaciones que influyen en las decisiones de los jefes intermedios respecto a su trabajo, creemos oportuno profundizar en las representaciones colectivas mediante las cuales ellos interpretan y dan sentido a su experiencia laboral. Para ello acudiremos a la noción de sentido común, desarrollada por las Ciencias Sociales en los últimos 25 años.

Edgar Schein, al analizar el concepto de cultura organizacional, distingue tres niveles. El primero referido al de los "artefactos", es decir todos los elementos físicos (infraestructura, organización, vestimenta, etc.) que expresan la forma de ser de una organización. El segundo nivel se refiere a los "valores", que impregnan la filosofía y acción de la organización. Finalmente, destaca la existencia de aquellas "obviedades" (assumptions) que son dadas por supuestas y generalmente son inconscientes. La importancia de este nivel es que determina las percepciones, sentimientos y conductas que se producen en el seno de la organización<sup>27</sup>. A este conocimiento conformado por "obviedades" fundamentales las Ciencias Sociales denomina "sentido común".

Para Peter Berger y Thomas Luckmann el sentido común es la forma de conocimiento práctico que utilizamos cotidianamente. La vida cotidiana es aquella que se nos presenta como incuestionable, objetiva y "real". A diferencia de lo que ocurre con otras realidades de segundo orden (como las religiosas, científicas o filosóficas) las situaciones, cosas y personas con las que nos enfrentamos todos los días no requieren demostración, pues aparecen como obvias y naturales. Ellas no implican duda y reflexión, como sí lo exigen, por ejemplo, la realización de una operación algebraica. El mundo de la vida cotidiana es, entonces, aquel que es aceptado como objetivo por sí mismo, como "la realidad por excelencia"<sup>28</sup>.

La vida cotidiana tiene sentido para cada uno de los individuos y, al mismo tiempo, estos logran ponerse de acuerdo sobre dicho sentido (el sentido de las realidades cotidianas es comunicable y compartido). No es casualidad que el lenguaje sea una de las formas más claras mediante las que se expresan los significados de las realidades cotidianas. Mediante él

27 Schein, Edgar H., "Organizational culture". En *American Psychologist*, Vol. 45, N° 2, february 1990; pp. 111 y 112.

28 Berger, Peter y Luckmann, Thomas. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu, 1979; p. 39. Como un ejemplo de esta contundencia de la vida cotidiana referido al caso en estudio se puede mencionar la obviedad con la que los entrevistados asumen que el sector privado es más eficiente que el sector público. Al parecer, ello se impone por sí mismo y no requiere mayor demostración (o por lo menos no se sienten en la necesidad de cuestionar dicha percepción). Es justamente dicha obviedad la que los pone en aprietos cuando no les es posible categorizar a Sunat como sector público y señalan que sólo formalmente es una institución pública, pero que en realidad funciona como una empresa privada (así, de paso, se asumen a sí mismos más como empleados privados que como funcionarios públicos, al menos en la mayor parte de casos).

denominamos y categorizamos nuestro entorno, lo hacemos asible.<sup>29</sup> Asumiremos entonces la expresión lingüística como medio para introducirnos en el conocimiento de sentido común que tienen los miembros de la organización en lo que se refiere a su experiencia profesional y a su futuro.<sup>30</sup>

¿Qué es el sentido común? Es aquél tipo de conocimiento que, utilizando de manera particularmente importante el lenguaje, expresa las realidades de todos los días con la contundencia de algo objetivo e incuestionable.

El sentido común es básicamente un conocimiento práctico. Su objetivo no es, como en el caso del conocimiento científico, religioso, filosófico o mítico, explicar las realidades intelectualmente, sino posibilitar directamente la acción de los sujetos y grupos<sup>31</sup>. Este carácter le confiere características especiales que lo hacen aparecer desde un punto de vista intelectual como incoherente o contradictorio<sup>32</sup>. Dada esta intencionalidad práctica, no interesa tanto analizar la coherencia de los discursos del sentido común, sino el sentido que imprimen a la conducta.

Para introducirnos en la manera como los funcionarios de Sunat interpretan su situación actual, la organización en la que trabajan, su propia experiencia laboral y especialmente su futuro, trataremos de identificar y analizar las representaciones de sentido común que ellos tienen de su vida profesional, de su futuro y de las características del trabajo en el sector público.

Asumimos las representaciones como la unidad básica del conocimiento de sentido común. Ellas son imágenes (conjuntos de atributos), actitudes u opiniones que permiten al sujeto establecer relaciones entre los objetos, personas y experiencias que conforman la vida cotidiana. Esas relaciones pueden ser de oposición, complementariedad, contradicción o identidad. Asimismo, pueden establecer relaciones de jerarquía o prioridad. Dichas relaciones son las que hacen evidente el significado que una situación, objeto, persona u experiencia tiene para los sujetos.

29 Parte importante de la obviedad de la vida cotidiana proviene de que la aprehendemos mediante el lenguaje. Este es una realidad objetiva, existe más allá de nosotros mismos y no podemos controlarlo plenamente. De igual forma, las realidades cotidianas expresadas lingüísticamente aparecen como autónomas e independientes del sujeto.

30 Esto sustenta nuestra opción metodológica por realizar entrevistas semiestructuradas y grupos focales. Cabe señalar, sin embargo, que el énfasis en el fenómeno lingüístico se debe a razones metodológicas. No pensamos que el conocimiento de la vida cotidiana, y ella misma, se reduzca sólo a un fenómeno lingüístico. Lo que sucede es que en las Ciencias Sociales el lenguaje se utiliza como una "vía de acceso" para la comprensión de los fenómenos culturales. Es importante no confundir el plano metodológico (el lenguaje como vía de acceso al significado de la vida social) con el ontológico (la vida social no puede reducirse a un fenómeno puramente lingüístico).

31 Al respecto ver Bourdieu, Pierre. *Le sens pratique*. París: Les Editions de Minuit, 1984.

32 Como se señaló en una nota anterior, la mayor parte de entrevistados se siente trabajando en una entidad privada pese a que Sunat es una institución pública. Como se verá más adelante, esto que parece incoherente, no lo es desde un punto de vista práctico.

D. Jodelet<sup>33</sup> destaca tres elementos en el proceso de formación social de una representación (lo que se denomina proceso de objetivización):

- a) la descontextualización de las realidades a representar
- b) la formación de un “núcleo figurativo” que esquematiza la realidad representada, y
- c) la “naturalización” de las representaciones, es decir, la conversión de las imágenes figurativas en parte incuestionable (“natural”) de la realidad. Es la naturalización la que dota a las representaciones de la obviedad característica del sentido común.

Cabe destacar que para Jodelet las funciones básicas de las representaciones son tres: la función cognitiva de integración de la novedad; la función de interpretación de la realidad (atribución de sentido) y la función de orientación de las conductas y relaciones sociales<sup>34</sup>. Esta última función justifica nuestro interés por el estudio de las representaciones que los funcionarios tienen de su trabajo y su futuro profesional, ya que inciden en su conducta presente y en las decisiones respecto a su futuro.

El camino para introducirse en la manera como los funcionarios piensan y deciden su futuro consiste en el análisis de este tipo de representaciones, a partir de las entrevistas y grupos focales realizados. En relación con el análisis del material recogido se presentan sólo los resultados. El discurso de los entrevistados se asume no sólo como fuente de información, sino como objeto de análisis.<sup>35</sup> Ello quiere decir que no nos hemos limitado a ordenar y exponer las apreciaciones de los entrevistados, sino que hemos intentado construir un esquema que recoja los ejes fundamentales y la lógica interna del sistema de representaciones presente en el discurso. Para construir dicho esquema hemos acudido a uno de los métodos de análisis más comunes en el ámbito del análisis de contenido: el ordenamiento de las representaciones en pares de oposiciones que revelan las relaciones existentes entre las significaciones que conforman el sistema de representaciones.<sup>36</sup>

## 2.- EJES DE REPRESENTACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y DEL SECTOR PRIVADO

El análisis de las entrevistas permite identificar un “mapa” de significaciones fundamentales, organizadas a partir de la representación diferenciada del sector público y el sector privado. El gráfico 1 presenta este “mapa”, el que adquiere la forma de un árbol en cuya raíz

33 Jodelet, D. *op. cit.*, pp. 482 y 483.

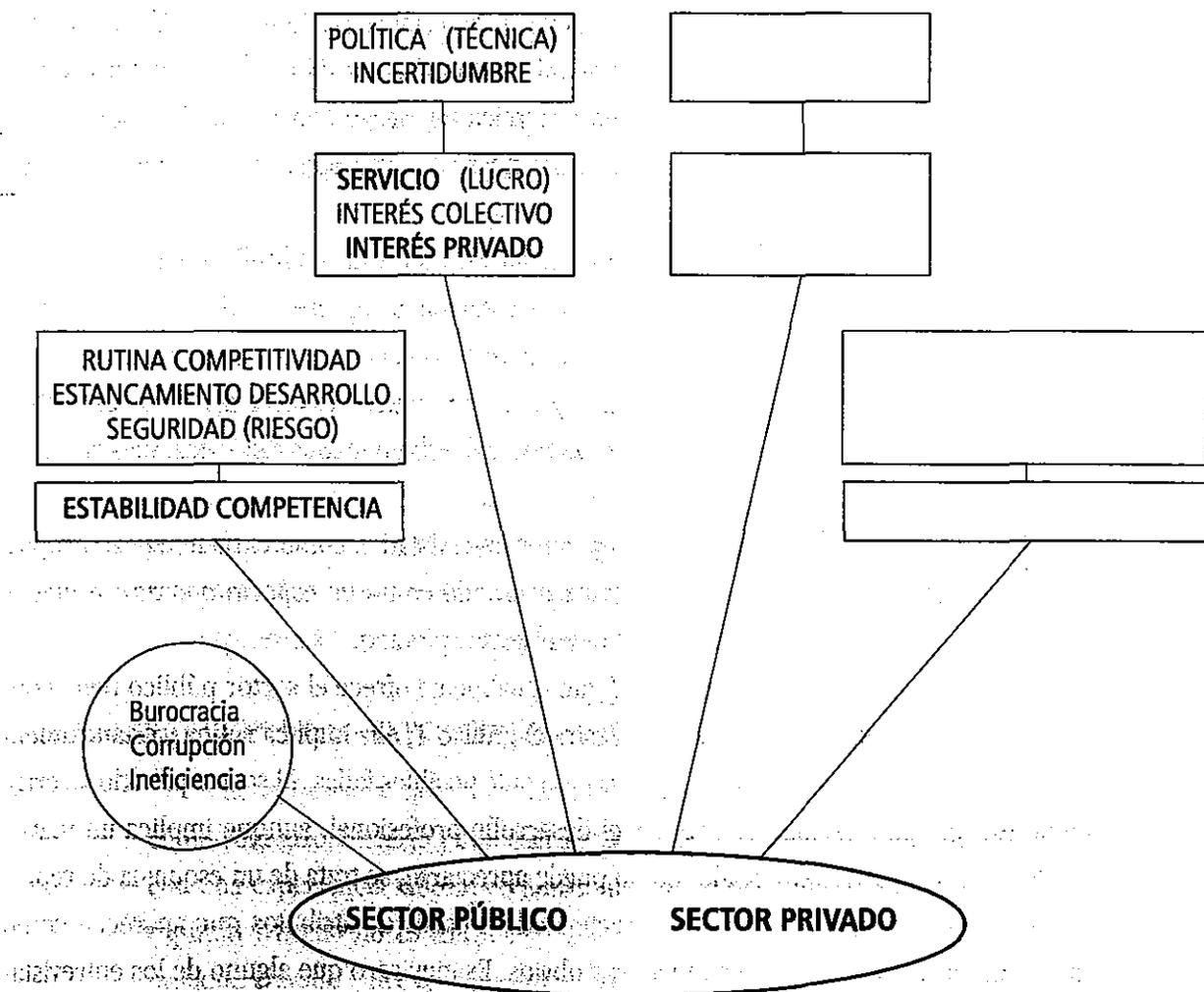
34 Jodelet, D., *op. cit.*, p. 486.

35 Cortázar, J. C., *op. cit.*, p. 203.

36 En relación con los métodos de análisis del discurso ver Maingueneau, D. *Introducción a los métodos de análisis del discurso*. Buenos Aires: Hachette, 1980.

se halla la distinción fundamental entre el sector público y el sector privado que hacen los entrevistados. Ella se carga de significados a partir de las “ramas” que se muestran hacia arriba. Las palabras en mayúsculas muestran las significaciones centrales del discurso de los entrevistados, organizadas en pares de oposiciones. En minúsculas aparecen las significaciones secundarias, derivadas de las principales y que, entre sí, reproducen la oposición semántica de la que proceden. Cuando un término aparece entre paréntesis quiere decir que la significación a la que se refiere no ha sido explícitamente manifestada por la mayor parte de los entrevistados, pero su ubicación en el “mapa” puede proponerse hipotéticamente a partir de los pares de oposiciones que se han identificado.

GRÁFICO 12 PRINCIPALES EJES DE REPRESENTACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO



A continuación se presentan cada uno de los ejes de significación del gráfico 1. Antes cabe una mención a las características de burocratización, corrupción e ineficiencia que los entrevistados reconocen en la mayor parte de la administración pública actual. Se han considerado en un apartado en la medida en que todos los entrevistados coinciden en que son características contingentes del sector público en la actualidad, mas no características intrínsecas. A diferencia de ellas, las otras que se mencionan tanto para el sector público como privado aparecen como características inherentes a ambos sectores y en ellas nos interesa centrar el análisis.

### **2.1. Estabilidad/competencia**

En general los entrevistados hallan que el sector privado implica mayor competencia interna que el público, lo que implica una mayor exigencia por la excelencia profesional. El sector público, al ser menos competitivo, ofrece mayor estabilidad (aun con la incertidumbre que introduce el factor político, al que nos referiremos luego). Si bien el sector privado es más atractivo por su mayor competitividad, implica un riesgo mayor. En el Estado, por el contrario, el empleado está más protegido contra las consecuencias de sus errores y su permanencia o estabilidad no está usualmente en riesgo.

El sector público aparece como menos sensible e interesado en la eficiencia y el esfuerzo de sus miembros. Los entrevistados vinculan esta situación a la presencia de factores políticos (los cargos de confianza) como elemento que distorsiona la competencia basada en el esfuerzo y la eficiencia profesional. La "estabilidad" tiene connotaciones referidas a que esta situación poco competitiva deriva en una organización del trabajo menos dinámica, más rutinaria y monótona que la correspondiente al sector privado.

La rutina y la monotonía, asumidas por los entrevistados como características propias del sector público, conducen a que éste sea percibido como un espacio que ofrece menos oportunidades de desarrollo profesional que el sector privado.

Para los entrevistados la estabilidad que usualmente ofrece el sector público tiene connotaciones más bien negativas. Como muestra el gráfico 1, ella implica rutina y estancamiento, si bien ofrece mayor seguridad y protección ante posibles fallas. El sector privado se erige como espacio para la competitividad y el desarrollo profesional, aunque implica un mayor grado de riesgo para el empleado. Como puede apreciarse, se trata de un esquema de representación en el cual cada sector es caracterizado a partir de atributos que aparecen como inherentes a su naturaleza, contundentes y obvios. Es muy raro que alguno de los entrevista-

dos se cuestione sobre la necesidad de dichas características. Vemos pues que este esquema de representación tiene las características propias del conocimiento del sentido común, tal como se describió anteriormente.

## **2.2. Servicio al interés colectivo/vínculo al interés privado**

Hay una distinción nítida entre ambos sectores en la medida en que el público implica un servicio a la colectividad, mientras que en el sector privado la referencia obedece a intereses particulares. Aunque la mayoría de entrevistados no lo explicita, algunos si manifiestan claramente que la diferencia de fondo está en que en el sector privado se busca claramente el beneficio propio e incluso el lucro.

La referencia al interés colectivo está directamente asociada al poder del Estado: el funcionario público sirve a la comunidad y ejerce poder a nombre del Estado. En casi todos los entrevistados ambas significaciones (servicio y poder estatal) están vinculadas. En este sentido, el sector privado aparece como limitado a un ámbito más preciso.

La referencia al poder estatal lleva directamente al tema de la presencia del factor político en la función pública. Los entrevistados reconocen que dado que el Estado toma decisiones sobre la vida colectiva, necesariamente está presente un elemento político en la función pública. En referencia directa a la organización del trabajo en las entidades públicas, destacan la interferencia de factores políticos en ella, lo que genera inseguridad.

El factor político ineludible en la función pública genera incertidumbre respecto al futuro y disminuye la importancia que la calidad del desempeño profesional puede tener en la carrera del funcionario. Ello se contrapone a la representación que se tiene del sector privado, en el cual predomina la competencia sobre la base del desempeño profesional. Podemos plantear hipotéticamente que como se muestra en el gráfico 1, el sector privado aparece representado como el ámbito de las competencias técnicas, en contraposición al ámbito político representado por el sector público.

## **3.- INTERPRETACIÓN DE LA EXPERIENCIA LABORAL EN SUNAT**

Puede pensarse que la representación que los entrevistados tienen del sector público como rutinario, incierto y con escasos incentivos al desarrollo profesional, debería coincidir con una experiencia laboral en Sunat sumamente frustrante. Sin embargo, como se vio en el capítulo III, ello no es así puesto que el grado de satisfacción con el trabajo en Sunat es bastante elevado entre los jefes intermedios.

Los entrevistados se ven así enfrentados a una contradicción entre aquello que su sentido común les muestra como sector público y su experiencia personal. Por ello que ante la pregunta “¿te sientes un empleado público?” la mayor parte de entrevistados se vio en apuros. El problema reside en que su experiencia en Sunat no calza en la representación que tienen del sector público. De manera inmediata reconocen que la remuneración y los beneficios que reciben son muy diferentes a la del sector público. Pero con mayor profundidad atribuyen a Sunat las características de competitividad interna (exigencia, presión) y las oportunidades de desarrollo profesional que corresponden a su representación del sector privado.

La dificultad para interpretar la experiencia en Sunat conduce a los entrevistados a considerarse empleados privados o “semi privados”. En el extremo y ante la necesidad de un marco de referencia para dar sentido a la experiencia propia, un entrevistado afirmó que se sentía “como si yo fuera empleado público de un país extranjero”<sup>37</sup>.

Algunos entrevistados optaron por esbozar la idea de un empleado público “diferente” o “moderno”. Es interesante observar que en este caso no sólo se acude a los atributos que corresponden a la representación del medio privado (eficiencia y competencia), sino también a la noción de servicio a la comunidad como elemento central de la función pública. Pareciera que la importancia que para algunos entrevistados, no la mayoría, adquiere el tema del servicio les impide considerarse simplemente empleados “privados”.

En síntesis, casi la totalidad de entrevistados acude a la representación que tiene del medio privado para entender y dar cuenta de su experiencia en Sunat. Podría decirse que en el imaginario colectivo de los entrevistados Sunat se “desplaza” al ámbito privado. Es importante observar que no se cuestiona la contundencia de la representación de lo público y lo privado que mostramos en el apartado anterior. Se asume naturalmente que determinadas características son propias del mundo privado y, por lo tanto, Sunat sólo es comprensible mediante las representaciones propias del sector privado<sup>38</sup>.

#### 4.- PROYECTO PROFESIONAL FUTURO

La comprensión y valoración que tienen los entrevistados de su experiencia laboral actual se encuentra vinculada a la forma como se representan su futuro profesional. Al respecto,

37 En este caso el entrevistado recurre al eje de significación que distingue lo nacional y lo extranjero, identificando lo segundo siempre como superior.

38 Cabe preguntarse si en muchos procesos de modernización del Estado no subyace también esta forma de representar el sector público y el privado. Ello se pone de manifiesto cuando se sugiere que la única manera de mejorar el servicio público es asimilándolo a las características del sector privado. Como es usual, los esquemas de representación no sólo están presentes en los pensamientos y conductas de los individuos, sino también de las instituciones y proyectos de reforma. Esta constituye una línea de análisis muy interesante que debiera desarrollarse en el futuro.

la mayor parte desearía incursionar en el sector privado (incluso formando una empresa propia) en el mediano o largo plazo, si es que Sunat no continúa ofreciendo posibilidades atractivas de desarrollo profesional.

La proyección centrada en el sector privado es coherente con la forma como imaginaban su carrera profesional al momento de egresar de la universidad, ya que salvo dos casos todos los entrevistados tenían un claro interés por incorporarse a dicho sector. Para la mayoría ingresar al servicio público fue un hecho inesperado, determinado por el hecho de no tener empleo al momento en que Sunat convocó a concurso público y ofrecer condiciones atractivas.

## **5.- ELEMENTOS DE MOTIVACIÓN**

En coherencia con las representaciones del sector público y privado presentadas, la totalidad de los entrevistados muestra sintonía con aquellos factores correspondientes a la manera como se representan el sector privado. Aquellos elementos vinculados más bien a la representación del sector público, como el servicio público, no aparecen con mucha fuerza.

### **5.1. Desarrollo profesional**

La mayor parte de entrevistados valora enormemente la posibilidad de seguir estudiando y especializándose. Al parecer, es una condición importante para sentirse competitivos en el mercado, pero algunos dudan que Sunat pueda ofrecerles las posibilidades de estudio que requieren. Varios entrevistados señalaron que acceder a posibilidades de estudio requiere rotar a Lima, dado que las oportunidades en el interior del país son sumamente limitadas.

### **5.2. Expectativas de ascenso**

El hecho de haber ascendido a jefe intermedio es un elemento motivador muy importante para los entrevistados. Aunque muestran gran expectativa por seguir ascendiendo, están conscientes de que actualmente las posibilidades son menores en la medida en que hay menos puestos disponibles que al inicio de la reforma.

El ascenso, al igual que los estudios, es visto como uno de los caminos más importantes para evitar el "estancamiento" profesional, la monotonía y la rutina. Como se recordará, estas son características que los entrevistados asumen como intrínsecas del sector público, pero que Sunat habría logrado cambiar.

### **5.3. Búsqueda de cambio y mayor complejidad**

En estrecha relación con el deseo de evitar la rutina y el estancamiento, los entrevistados valoran la posibilidad de variar sus actividades cotidianas, rotar a otros puestos y acceder a tareas de mayor complejidad, que les exijan profundizar y aprender. En la línea de tener un trabajo que implique ver situaciones de mayor complejidad, resulta muy atractivo para los entrevistados la posibilidad de llegar a tener un puesto en un área normativa. Por otra parte, la flexibilización de las normas y procedimientos de trabajo resulta interesante en la medida en que evita la rutina y da mayores posibilidades para la toma de decisiones.

### **5.4 Capacidad para tomar decisiones**

Junto a la experiencia de formar equipos y liderarlos, uno de los aspectos más atractivos de la experiencia de dirección es la capacidad de tomar decisiones y dirigir las acciones del resto. Los entrevistados reconocen, sin embargo, que les resulta bastante difícil el manejo de los recursos humanos, especialmente la evaluación del desempeño y la toma de decisiones negativas sobre otros empleados. La flexibilización de los procedimientos de trabajo es vista como una posibilidad de dar mayor espacio a la creatividad y la toma de decisiones por parte de los jefes intermedios.

### **5.5. Participación en la elaboración de procedimientos y normas**

La posibilidad de participar en el trabajo de elaboración de normas y procedimientos que realizan las áreas normativas aparece como un elemento muy atractivo para los jefes de áreas operativas.

### **5.6. Ingresos**

Varios de los entrevistados manifestaron su satisfacción con el salario que reciben y con el nivel de vida que les permite, pero se se manifiesta descontento con las escasas oportunidades de esparcimiento, cultura y desarrollo familiar que ofrecen las ciudades del interior del país.

### **5.7. Incertidumbre ante posibles cambios**

El factor político presente en toda institución pública es visto como un elemento que genera incertidumbre y temor. En el caso de Sunat, aunque los entrevistados reconocen que su influencia es menor que en el resto del Estado, dicho temor también está presente como un elemento que desanima y genera dudas sobre la futura permanencia en la entidad.

## V CONCLUSIONES

### 1.- LA SITUACIÓN A ENFRENTAR

El resultado de los tres ejercicios analíticos realizados en los capítulos anteriores brinda un panorama de los problemas sobre los que Sunat debe intervenir para promover la permanencia de sus mandos medios. Dicha intervención debe afectar directamente la toma de decisiones que realizan los jefes intermedios en relación con su carrera futura. Las percepciones y motivaciones identificadas a lo largo del estudio son puntos de partida claves para diseñar dicha intervención institucional. Constituyen lo que Robbins denomina "puntos de anclaje de la carrera":

"Son patrones claros que uno percibe de sus talentos y capacidades, de sus motivos y necesidades y de sus actitudes y valores, los cuales guían y estabilizan la carrera de una persona después de varios años de experiencia y retroalimentación del mundo real. Cuando la gente tiene alrededor de 30 años, tiene que empezar a tomar decisiones sobre los trabajos que desempeñará y sobre cómo equilibrar la vida personal y la laboral. Para evitar las decisiones fortuitas o erráticas, desarrolla los puntos de anclaje de la carrera. Si siente que un trabajo o una situación laboral no será consistente con sus talentos, necesidades o valores, su punto de anclaje los vuelve a colocar en situaciones que resultan más congruentes con su imagen"<sup>39</sup>.

Las líneas de acción que se propongan deben interactuar con estos "puntos de anclaje", con las percepciones y motivaciones que guían las decisiones que los sujetos toman respecto a su carrera profesional. De lo contrario serán ineficaces.

Las principales motivaciones y percepciones identificadas en el análisis de los capítulos III y IV constituyen la "materia prima" de dichas decisiones. Los elementos destacados como fruto del análisis guardan relación con los planos de intervención indicados en las hipótesis (ver capítulo I). Ellos se refieren a las posibilidades de desarrollo profesional percibidas por los funcionarios y las formas de organización del trabajo (posibilidades de ascenso, participación y flexibilización de la organización del trabajo).

Las motivaciones y percepciones destacadas guardan relación con los problemas organizacionales relevados a lo largo del estudio (especialmente en los capítulos I y II). En consecuencia, las líneas de acción a proponer deben enfrentar tanto las percepciones y motivaciones señaladas, como los problemas internos y externos a la organización que se vinculan a ellos. El cuadro N° 6 muestra la relación entre los tres elementos: las situaciones o proble-

<sup>39</sup> Robbins, Stephen; *op. cit.*, p. 582.

mas que aquejan a la organización, las motivaciones y percepciones generadas a partir de dichas situaciones y, finalmente, las posibles líneas de intervención.

**CUADRO Nº 6 POSIBLES LÍNEAS DE ACCIÓN EN RELACIÓN A LOS PROBLEMAS ORGANIZACIONALES, MOTIVACIONES Y PERCEPCIONES ANALIZADAS**

SITUACIONES O PROBLEMAS QUE AQUEJAN A LA ORGANIZACIÓN Y SUS MIEMBROS.	MOTIVACIONES Y PERCEPCIONES GENERADAS	POSIBLES LÍNEAS DE ACCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carga laboral excesiva o rutinaria impide la innovación y el perfeccionamiento.</li> <li>• Centralismo institucional dificulta la participación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechazo a la monotonía y la rutina en el trabajo: búsqueda de variedad y cambio, interés por la flexibilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Períodos de dedicación a otras actividades: docencia e investigación.</li> <li>• Regular las rotaciones a otros puestos, promoviendo la realización de actividades diferentes.</li> <li>• Fomentar la realización de proyectos de innovación y mejoramiento.</li> <li>• Centrar la evaluación del desempeño en el cumplimiento de objetivos y metas, no en la observancia de reglas y procedimientos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carga laboral excesiva o rutinaria.</li> <li>• Elevadas expectativas de ascenso como vía de desarrollo profesional.</li> <li>• El centralismo conduce a una desigual oferta de capacitación entre Lima y provincias.</li> <li>• La percepción existente del sector privado como facilitador del desarrollo empobrece la visión del servicio público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Temor al estancamiento profesional por falta de posibilidades de estudio y perfeccionamiento: interés por el desarrollo profesional.</li> <li>• Percepción del servicio público como carrera que conduce a un cierto estancamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignación de oportunidades y becas de estudio.</li> <li>• Programa de formación gerencial de alto nivel.</li> <li>• Regular las promociones hacia puestos directivos.</li> <li>• Regular las rotaciones hacia ciudades intermedias y Lima.</li> <li>• Fomentar la realización de proyectos de innovación y mejoramiento.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El centralismo institucional impide una participación efectiva en la gestión de decisiones importantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interés por participar en la toma de decisiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismo de planificación operativa que incorpore a los jefes intermedios.</li> <li>• Sistema de consulta de las normas, procedimientos y sistemas que desarrollen las áreas normativas.</li> <li>• Centrar la evaluación del desempeño en el logro de metas.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• La percepción del sector privado como esencialmente competitivo genera una percepción del sector público sesgada hacia la inestabilidad y el predominio de criterios no técnicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preocupación para que la calidad del desempeño profesional sea efectivamente el eje de la carrera profesional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación del desempeño centrada en el logro de metas: establecimiento de compromisos entre el funcionario y la institución, cuyo cumplimiento influya poderosamente en la carrera futura.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El centralismo del país conduce a diferentes oportunidades de bienestar familiar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expectativas de rotación hacia ciudades intermedias o Lima.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regular las rotaciones y reubicaciones.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La percepción del sector privado como paradigma de medio adecuado para el desarrollo profesional impide la formación de una vocación por el servicio público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escaso desarrollo de los valores propios del servicio público: responsabilidad, transparencia y servicio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar un programa de formación en los valores propios del servicio público.</li> </ul>

## 2.- Estrategias y líneas de acción propuestas

Tras identificar las variables motivacionales y perceptuales sobre las que resulta conveniente actuar, así como los problemas institucionales a los que ellas se vinculan, se puede proponer un conjunto de estrategias de acción y detallar líneas de acción a ejecutar. El cuadro de la página anterior ya ofrece un conjunto de líneas de acción que se agruparán en cinco estrategias generales, para luego desarrollar con mayor precisión las características de cada línea de acción.

Las estrategias que se proponen asumen la existencia en Sunat de una política de reclutamiento que selecciona mediante concurso a profesionales con un alto potencial, así como la existencia de una política salarial flexible que permite asignar aumentos salariales en función de la evaluación del desempeño de los empleados<sup>40</sup>. En tanto que las políticas de reclutamiento y la política salarial permiten atraer profesionales de alto nivel, las estrategias que se proponen se orientan a mantenerlos en la organización y promover su eficiencia<sup>41</sup>.

Varias de las líneas de acción propuestas emplean mecanismos de competencia interna entre los funcionarios de Sunat. Esta opción responde al convencimiento de que, como lo señalan Reid y Scott, la introducción de estímulos a la competencia interna mejora el desem-

40 Ver Capítulo I.

41 Como señala Joan Prats-Catalá al revisar el caso del servicio público español, los salarios no son la única condición que afecta la retención de profesionales de alto nivel en el sector público ("Spain's Experience with Recruiting and Retaining Qualified Personnel". En Chaudhry, S.A., Reid, G.J. y Malik, W.H. (Ed). *Civil service reform in Latin America and the Caribbean. Proceedings of a conference. Washington DC, The World Bank, 1994 (World Bank Technical Paper Number 259), p. 157.*

peño de todos los agentes involucrados en el proceso de gestión de los recursos humanos y de la organización<sup>42</sup>. Además, responde a la importancia que la competencia interna tiene para los jefes intermedios en su experiencia laboral, tal como preveía nuestra hipótesis (ver capítulo I).

Tal como se planteó al iniciar el estudio, las estrategias de acción propuestas se pueden aplicar en términos generales a otras instituciones públicas que se encuentren en una situación similar a Sunat. Es decir, con un régimen laboral flexible, un sistema riguroso de selección de los empleados y una política salarial y de carrera administrativa flexible. Si bien algunas líneas de acción son costosas y por lo tanto aplicables en instituciones que, como Sunat, gozan de recursos considerables, otras no implican grandes desembolsos. En síntesis, el conjunto de líneas de acción constituyen una suerte de “menú” de opciones, en las que diferentes instituciones pueden elegir instrumentos y acciones siempre que ellas guarden coherencia con los objetivos de la política de recursos humanos que esté en ejecución<sup>43</sup>.

- 1.- Promoción del desarrollo profesional:** ofrecer oportunidades de desarrollo técnico-profesional, mediante actividades académicas (estudio o enseñanza) o la asignación de mayores responsabilidades (ascensos).

### Líneas de acción específicas

- 1.1. Asignación de becas de estudio (en el país o en el exterior, para cursos breves o de larga duración) mediante concurso interno que implique un compromiso posterior de trabajo en la institución.<sup>44</sup>
- 1.2. Asignación de períodos “sabáticos” para la realización exclusiva de actividades de docencia o investigación en la institución, mediante concurso interno de mérito.

42 Reid, Gary J. y Scott, Graham “Public sector human resource management in Latin America and the Caribbean”. En Chaudhry, S.A., Reid, G.J. y Malik, W.H. (De), op. cit.

43 Barbara Nunberg propone la existencia de dos modelos de reforma de la gestión de los recursos humanos del servicio civil a partir de la experiencia de los países industrializados (Nunberg, Barbara. *Managing the civil service. Reform lessons from advanced industrialized countries*. Washington DC, The World Bank, 1995. *World Bank Discussion Paper 204*). Uno supone una planificación y gestión centralizada a nivel de todo el aparato estatal. El otro implica la descentralización de las funciones propias de la gestión de los recursos humanos en las diferentes “agencias” que se crean para cumplir con las funciones del Estado (caso del Reino Unido o Nueva Zelanda). Pensamos que las estrategias que proponemos son aplicables en general al caso de “agencias” que mantienen un significativo control sobre la gestión de sus propios recursos humanos, como sucede con Sunat y otras instituciones públicas que se están creando en el Perú, como la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensión, SAFF, la Superintendencia Nacional de Aduanas, Sunad, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Indecopi, o el Consejo Nacional del Medio Ambiente, Conam.

44 Nunberg señala la utilidad que este tipo de incentivo tiene en los países industrializados para promover la incorporación y permanencia de profesionales calificados en el sector público, incluso como compensación en los casos en que el salario no resulta muy atractivo (op. cit., pp. 23 y 26)

- 1.3. Diseño e implementación de un programa de formación gerencial, cuya aprobación influya poderosamente en la carrera futura del funcionario.
- 1.4. Diseño al interior del sistema de carrera de la institución de un subsistema específico para regular los ascensos de quienes ocupan puestos de mando medio, asegurando que el criterio de calidad en el desempeño sea el principio rector del proceso.<sup>45</sup>

**2.- Diversificación de las actividades de los jefes intermedios:** posibilitar que los jefes intermedios roten a actividades diferentes del mismo nivel o a otras unidades organizacionales, y entregar oportunidades para realizar proyectos de innovación o mejoramiento de sus labores actuales.

### Líneas de acción específicas

- 2.1. Diseño al interior del sistema de carrera de la institución de un subsistema específico para regular las rotaciones (desplazamiento a otro puesto) y reubicaciones (desplazamiento a otra unidad organizacional) de quienes ocupan puestos de mando medio, asegurando que el criterio de calidad en el desempeño sea el principio rector del proceso.<sup>46</sup>
- 2.2. Diseño e implementación de un programa de fondos concursables para la realización de proyectos de innovación o mejoramiento de interés para la institución, que luego puedan ser replicados en otras unidades organizacionales.

<sup>45</sup> Nunberg señala que en varios países industrializados se utiliza crecientemente este instrumento (ascensos en función de la calidad del desempeño) como alternativa a la vinculación del salario con el desempeño, relación que muestra gran cantidad de dificultades. La autora recomienda fuertemente este instrumento para el caso de países en vías de desarrollo que busquen reformar la gestión de los recursos humanos del sector público (op. cit.: pp. 38 y ss.). Por otra parte, la propuesta que hacemos no considera sistemáticamente la posibilidad de hacer competir a candidatos internos con profesionales ajenos a la institución por los puestos directivos. Aun cuando ello es recomendable para generar mayor competencia interna (Reid y Scott, op. cit., p. 41), no consideramos oportuno aplicar dicho procedimiento en un contexto en el que aún existe una amplia discrecionalidad de los altos niveles directivos para asignar los puestos gerenciales (gerencias e intendencias), lo que desincentiva la permanencia de los funcionarios que tienen expectativas de ascenso. Tal vez cuando se institucionalice la posibilidad de acceder a dichos puestos mediante la carrera interna sea conveniente abrir formalmente dichos puestos a la competencia externa, evitando así una suerte de "garantía" interna de ascenso.

<sup>46</sup> Robbins señala que en un contexto de reducidas posibilidades de ascenso que lleva a la percepción de que la propia carrera profesional se estanca, es fundamental un buen diseño del sistema de carrera. Las organizaciones que tengan sistemas bien diseñados "tendrán empleados con expectativas más realistas y sistemas de carreras que reducirán la probabilidad de que los empleados buenos las abandonen debido a la falta de oportunidades" (op. cit., p. 603).

**3.- Establecimiento de mecanismos de participación en la planificación del trabajo:** obtener la mayor participación posible de los jefes intermedios en el proceso de planificación anual que realizan los altos niveles directivos de la institución.

### **Líneas de acción específicas**

- 3.1. Desarrollar un sistema de planificación operativa que responsabilice a los jefes intermedios de la identificación de las metas y acciones anuales a realizar en su unidad, lo que constituiría el insumo fundamental para el proceso de planificación anual que realiza la Alta Dirección.
- 3.2. Implementar un sistema de consulta de aquellos procedimientos que desarrollen las áreas normativas, mediante el cual los jefes de las unidades afectadas por tales disposiciones puedan hacer llegar sus opiniones para su rediseño.

**4.- Asignar responsabilidad por los resultados y las decisiones:** evaluar comparativamente la calidad del desempeño gerencial y profesional de los jefes de mando medio en función de los resultados obtenidos por sus unidades. De esta manera, se los responsabiliza por los resultados y no fundamentalmente por el cumplimiento de los procedimientos u órdenes de sus superiores.<sup>47</sup> Simultáneamente, se flexibiliza la organización del trabajo en la medida en que se permita a cada jefe tomar en su unidad las decisiones necesarias -incluso imprevistas- para cumplir con los objetivos trazados, pasando a un segundo lugar el cumplimiento detallado de los procedimientos<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> La estrategia propuesta va en la línea de lo que Reid y Scott consideran como una reorientación de fondo del servicio público, al centrar la atención de éste no en el control de los inputs (límites presupuestarios, limitaciones al manejo de los recursos humanos, etc.) sino en la responsabilidad por los outputs (op. cit., p. 46). Lo que proponemos implica aplicar dentro de la organización los "acuerdos de desempeño" que los autores proponen implementar entre las autoridades centrales y las agencias o dependencias públicas, con el fin de promover dentro de la entidad la responsabilidad por los resultados en diferentes niveles.

<sup>48</sup> En el caso de la administración tributaria esto debe manejarse con mucho cuidado; dado que el incumplimiento de ciertas formalidades y procedimientos aunque no afecten el resultado inmediato, pueden generar reclamos por parte de los contribuyentes o entorpecer futuras acciones de la institución (por ejemplo, acciones penales), lo que afectaría los resultados a mediano plazo. Hay que estar atento al riesgo de introducir, mediante esta línea de acción, incentivos perversos que lleven a los jefes intermedios a sacrificar los objetivos de mediano plazo por el cumplimiento de metas inmediatas. Para esto es fundamental establecer las metas individuales con mucho cuidado y guardando estrecha coherencia con los objetivos y metas estratégicas de mediano y largo plazo.

### **Línea de acción específica**

- 4.1. Establecer al interior del sistema de evaluación del desempeño un subsistema especial para los jefes intermedios, que impliquen compromisos de desempeño en función de metas anuales, entre cada jefe y el Superintendente Nacional. Los resultados de dicha evaluación deben ser decisivas para la carrera del funcionario<sup>49</sup>.

**5.- Formación en valores del servicio público:** promover entre los jefes intermedios una mayor conciencia y responsabilidad hacia los valores propios del servicio público.

### **Línea de acción específica**

- 5.1. Diseñar e implementar un programa de formación ética adecuado para los jefes intermedios, orientado al desarrollo de valores y actitudes de servicio y responsabilidad hacia la comunidad.

A continuación, presentaremos para cada una de las líneas de acción un cuadro que exponga las siguientes características de cada una ellas: 1) objetivos, 2) breve descripción de las acciones a realizar para implementar la línea en cuestión, 3) marco institucional adecuado, 4) condiciones de éxito, 5) resultados a esperar, 6) indicadores de logro de los objetivos, 7) dificultades y riesgos a superar, 8) costos a considerar. Esta breve descripción de cada línea busca facilitar su consideración para una posible aplicación en Sunat o en otras instituciones públicas interesadas en ello.

<sup>49</sup> Nunberg indica que para el éxito de estos sistemas de evaluación, fundamentales para implementar sistemas de carrera basados en la calidad del desempeño como el propuesto, es necesario el compromiso directo de los niveles ejecutivos de la entidad, la participación de los empleados en el diseño del sistema y la retroalimentación oportuna por parte de los supervisores a los evaluados (op. cit., p. 40). Robbins señala también que la satisfacción del evaluado aumenta cuando la evaluación del desempeño se orienta a los resultados y, además, puede tomar parte en la evaluación (op. cit., p. 603).

**ESTRATEGIA: 1.-  
PROMOCIÓN DEL DESARROLLO PROFESIONAL**

**LÍNEA DE ACCIÓN: 1.1. ASIGNACIÓN DE BECAS DE ESTUDIO**

**1. OBJETIVOS:**

- Dar acceso a estudios de alto nivel técnico, en el país o en el exterior, brindando respaldo institucional a la postulación del candidato. De este modo la permanencia en la institución implica el acceso oportuno de estudio.
- Comprometer al candidato a retornar a la institución para que no se pierda su experiencia y puedan aplicarse los conocimientos y habilidades adquiridas.
- Poner de relieve la importancia que tiene la calidad del desempeño técnico y académico de los jefes para la institución y para su propio desarrollo profesional.

**2. ACTIVIDADES**

1. Constituir un Comité de Becas que goce de credibilidad y tenga autonomía en sus decisiones.
2. Identificar un conjunto de programas o temas de estudio de interés para la institución, distinguiendo programas destinados a jefes de diferentes áreas de trabajo (áreas del negocio o de apoyo).
3. Ordenar y clasificar el conjunto de ofertas de cursos que llegan a la institución, identificando una sola unidad que las reciba e informe.
4. Determinar el tipo de apoyo que brindará la institución (financiamiento total, parcial, goce de haber, presentación institucional o alguna combinación de estos).
5. Diseñar los mecanismos de puesta a concurso de las oportunidades de estudio a las que tenga acceso la institución y/o de la ayuda financiera que ésta pueda brindar para programas de interés para los jefes. Los criterios básicos de concurso deben ser: calidad técnica y académica mostrada por el candidato, pertinencia del programa para su perfil profesional, posible beneficio para la institución.
6. Contar con un sistema de información que permita acceder a los resultados de las evaluaciones de desempeño de los candidatos así como a su rendimiento académico en la formación que brinda la institución.

	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Contar con mecanismos transparentes de comunicación que permitan a todos los jefes conocer las oportunidades de postulación que se presenten y acceder a ellas según sus características.</li> <li>8. Diseñar un contrato con los jefes beneficiados que los comprometa a prestar determinado tiempo de servicio luego de concluir sus estudios, en función del tipo de apoyo recibido (con o sin apoyo económico).</li> </ol>
3. MARCO INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El reglamento de concurso de becas, que regula procesos de postulación y concurso, debe ser aprobado por Resolución de Superintendencia.</li> </ul>
4. CONDICIONES DE ÉXITO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparencia en todos los actos del Comité de Becas. Sus decisiones deben tener un fundamento claro y -en la medida de lo posible- objetivo.</li> <li>• Respeto de las decisiones del Comité de Becas por parte de las máximas autoridades.</li> </ul>
5. RESULTADOS A ESPERAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interés de los funcionarios por acceder a los concursos: creciente interés por destacar tanto en términos del desempeño técnico como académico para tener mayores oportunidades en los concursos.</li> <li>• Participación frecuente de los jefes en los concursos.</li> <li>• Acceso a responsabilidades mayores o a tareas de mayor complejidad por parte de los jefes que retornen luego de culminar sus estudios.</li> </ul>
6. INDICADORES DE LOGRO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un número relativamente regular de jefes beneficiados al año.</li> <li>• Efectiva reincorporación a la institución de los jefes beneficiados.</li> <li>• Creciente facilidad para que los candidatos de la institución sean aceptados por los programas de estudio.</li> </ul>

	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Asignar al área de formación -con la posible existencia de un Comité Especial- la gestión del proceso.</li> <li>4. Diseñar un proceso de postulación, concurso y selección de candidatos a nivel nacional, con establecimiento claro de los perfiles necesarios. Los criterios centrales de selección deben ser: desempeño académico mostrado, capacidades para labores docentes y/o de investigación, pertinencia para la institución del área de interés del candidato.</li> <li>5. Establecer un período uniforme de dedicación (se sugiere semestral) y un número de plazas a ofrecer para cada período.</li> </ol>
3. MARCO INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Reglamento de Concurso de Período Sabático, que regula los procesos de postulación y concurso, debe ser aprobado por Resolución de Superintendencia.</li> </ul>
4. CONDICIONES DE ÉXITO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparencia en todos los actos del Comité encargado del proceso. Sus decisiones deben tener un fundamento claro y - en la medida de lo posible - objetivo.</li> <li>• Respeto de las decisiones del Comité por parte de las máximas autoridades.</li> </ul>
5. RESULTADOS A ESPERAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creciente interés de los jefes por las labores de carácter académico.</li> <li>• Mejoramiento de la calidad de la formación que brinda la institución al conjunto de empleados.</li> <li>• Reincorporación de los jefes beneficiados a sus puestos con un mejor estado de ánimo (dado que han escapado a la rutina e incluso han podido dedicar tiempo a rediseñar sus rutinas).</li> </ul>
6. INDICADORES DE LOGRO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un número relativamente estable de beneficiados al año.</li> <li>• Desarrollo de un mayor número de actividades y materiales de docencia.</li> <li>• Desarrollo y conclusión de un mayor número de investigaciones en temas de interés institucional.</li> </ul>

**7. DIFICULTADES Y RIESGOS A EVITAR**

- Incumplimiento del compromiso de retorno, por parte del beneficiado o de la institución.
- Masividad de los concursos (si no se proponen perfiles selectivos para cada uno) conduce al descrédito del mecanismo.
- Jefes que se presentan a numerosos concursos con la finalidad de ganar alguno, independientemente del grado de interés que muestren en el programa de estudios.

**8. COSTOS A CONSIDERAR**

- Partida presupuestaria como fondo de asistencia a becarios de la institución.
- Costos de los procesos de selección (en caso que incluyan entrevistas personales con jefes que se hallen en ciudades diferentes).
- Costos de trámite de los documentos de los candidatos (en caso que no correspondan al candidato).

**ESTRATEGIA: PROMOCIÓN DEL DESARROLLO PROFESIONAL**

**LÍNEA DE ACCIÓN: 1.2. ASIGNACIÓN DE PERÍODOS DE DOCENCIA E INVESTIGACIÓN**

**1. OBJETIVOS:**

- Ofrecer a los jefes un período de dedicación exclusiva a actividades diferentes a las de su puesto, específicamente de docencia (en el área de formación de la institución) e investigación.
- Contar con jefes de alto nivel que se dediquen a la formación y entrenamiento del personal de la institución y a investigar temas de frontera que resulten de interés para la entidad.
- Desarrollar en los jefes con vocación académica un mayor interés por los temas tributarios, fortaleciéndose así su identificación con la institución y sus problemas.

**2. ACTIVIDADES**

1. Identificar y dimensionar las necesidades de dedicación docente del área de formación.
2. Identificar áreas y temas de interés institucional que requieran mayor investigación.



<p><b>7. DIFICULTADES Y RIESGOS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultades para cubrir temporalmente los puestos de mando medio correspondientes a los jefes beneficiados.</li> <li>• Temor en los jefes a dejar temporalmente sus puestos.</li> <li>• Indisposición de los beneficiados a retornar a sus puestos y búsqueda de prolongar su estadía fuera de ellos (esto socava la credibilidad en el sistema, al hacerlo aparecer como un mecanismo alternativo de rotación, especialmente si las actividades de docencia e investigación se desarrollan en Lima y el jefe labora en otra ciudad).</li> </ul>
<p><b>8. COSTOS A CONSIDERAR</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Traslado de los jefes beneficiados en caso las actividades de docencia e investigación se desarrollen fuera de la ciudad en que labora.</li> <li>• Infraestructura y equipo necesario para el desarrollo de las actividades de docencia e investigación.</li> </ul>
<p><b>ESTRATEGIA: PROMOCIÓN DEL DESARROLLO PROFESIONAL</b></p>	<p><b>LÍNEA DE ACCIÓN: 1.3. PROGRAMA DE FORMACIÓN GERENCIAL</b></p>
<p><b>1. OBJETIVOS:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar en la institución la capacidad gerencial necesaria para que la administración se fortalezca institucionalmente y mantenga la autonomía técnica necesaria.</li> <li>• Formar cuadros de mando medio en aptitud para asumir paulatinamente puestos de Gerencia y Alta Dirección.</li> <li>• Mejorar las capacidades de gestión de los jefes intermedios, especialmente en lo referido a la gestión de recursos humanos y planificación operativa.</li> </ul>
<p><b>2. ACTIVIDADES</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar un programa de estudios adecuado a las necesidades de la institución.</li> <li>2. Contratar los servicios de instituciones privadas especializadas en la formación gerencial, para aquellos aspectos del programa que no sean específicamente tributarios.</li> <li>3. Contar con el apoyo de administraciones tributarias modernas, incluso en cuanto a plana docente.</li> </ol>

	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Diseñar e implementar los mecanismos de acceso de los jefes intermedios al programa (por concurso o por asignación de plaza).</li> <li>5. Especificar en la carrera administrativa de la institución la forma como la aprobación del programa influirá en la carrera del jefe.</li> </ol>
<b>3. MARCO INSTITUCIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Programa debe formar parte de los planes de formación de la institución.</li> <li>• El Programa debe incluir una acreditación formal por parte de la institución y de la(s) entidad(es) privadas que participen.</li> </ul>
<b>4. CONDICIONES DE ÉXITO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta calidad del programa, expresada en la calidad de los docentes y materiales.</li> <li>• Contar con infraestructura educativa adecuada.</li> <li>• Implementación del programa que se adecue a la disponibilidad de tiempo de los jefes.</li> <li>• Pertinencia de los temas en relación a la situación y problemas que realmente enfrenta la institución.</li> <li>• Calidad reconocida de las instituciones participantes.</li> </ul>
<b>5. RESULTADOS A ESPERAR</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creciente interés de los jefes por participar en el programa.</li> <li>2. Mejoramiento de la calidad de la gestión de los jefes intermedios.</li> </ol>
<b>6. INDICADORES DE LOGRO</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conclusión del Programa por un 80% de los participantes en cada grupo que se convoque.</li> </ol>
<b>7. DIFICULTADES Y RIESGOS A SUPERAR</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Irregularidad en la participación de los jefes dada su carga de trabajo.</li> <li>2. Incapacidad de las instituciones privadas participantes de comprender los problemas reales del negocio tributario.</li> <li>3. Dificultad para la participación de los jefes de unidades del interior del país (si la formación se realiza en Lima). La implementación debe considerar esta variable.</li> </ol>

<p><b>8. COSTOS A CONSIDERAR</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Costos de los servicios de las instituciones participantes.</li> <li>2. Costos de traslado y estadía de los participantes que laboran fuera de Lima (en caso la capacitación se implemente centralizadamente en esta ciudad).</li> </ol>
<p><b>ESTRATEGIA: PROMOCIÓN DEL DESARROLLO PROFESIONAL</b></p>	<p><b>LÍNEA DE ACCIÓN: 1.4. SUBSISTEMA DE ASCENSOS PARA JEFES INTERMEDIOS</b></p>
<p><b>1. OBJETIVOS:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regular el proceso de ascenso de los funcionarios que ocupan puestos de mando medio, asegurando que los criterios de eficiencia y calidad del desempeño se apliquen efectivamente.</li> <li>• Ofrecer a los jefes intermedios posibilidades reales de ascenso en la institución en función a sus cualidades directivas y profesionales.</li> </ul>
<p><b>2. ACTIVIDADES</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer el conjunto de puestos directivos (Gerencias e Intendencias Regionales especialmente) a los que puede ser promocionado un jefe intermedio.</li> <li>2. Establecer los criterios profesionales, técnicos y de liderazgo necesarios para la promoción a puestos directivos, cuidando su compatibilidad con el criterio de confianza del superior.</li> <li>3. Establecer un mecanismo adecuado y confiable de evaluación del desempeño de los jefes intermedios (ver propuesta de línea de acción n° 4.1).</li> <li>4. Diseñar y aprobar un Reglamento de Promociones para jefes intermedios (puede ser parte de un reglamento general e carrera) que establezca claramente los procedimientos (concurso de méritos) y criterios de promoción. Prever situaciones en las que ninguno de los candidatos cumpla los requisitos del puesto y deba recurrirse a personas ajenas a la institución.</li> <li>5. Establecer un Comité especial que evalúe y seleccione a los candidatos. Deben formar parte del mismo funcionarios directivos de alto nivel y el directivo a cargo del área a la que corresponde la vacante o vacantes ofrecidas.</li> </ol>

	<p>6. Establecer mecanismos transparentes de comunicación con los jefes intermedios, que permitan ofrecer los puestos vacantes (convocatoria a concurso) y comunicar los resultados.</p>
3. MARCO INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Reglamento de Promociones debe ser aprobado por Resolución de Superintendencia.</li> </ul>
4. CONDICIONES DE ÉXITO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparencia en todos los actos del Comité especial. Sus decisiones deben tener fundamento claro y -en la medida de lo posible- objetivo.</li> <li>• Respeto de las decisiones del Comité por parte de las máximas autoridades.</li> </ul>
5. RESULTADOS A ESPERAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminución de situaciones en las que accede a un puesto directivo (Gerencia o intendencia regional, no es el caso de las intendencias nacionales) una persona que no ocupa un puesto de mando medio.</li> <li>• Paulatino ascenso a puestos directivos de los mejores jefes intermedios.</li> <li>• Mayor preocupación por parte de los jefes intermedios por mejorar la calidad de su desempeño.</li> </ul>
6. INDICADORES DE LOGRO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayor parte de los puestos directivos mencionados (gerencias e intendencias regionales) son ocupadas por funcionarios que venían desempeñándose como jefes intermedios.</li> </ul>
7. DIFICULTADES Y RIESGOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debilitamiento del clima de cooperación entre posibles competidores por futuros puestos directivos.</li> <li>• Limitación de la capacidad de la Alta Dirección para hacer competir a los funcionarios de la institución con profesionales ajenos a ella. Esto puede impactar negativamente en la eficiencia de los jefes, acostumbrados a competir sólo entre ellos.</li> </ul>
8. COSTOS A CONSIDERAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costos del proceso de selección, incluyendo traslados para entrevistas de los candidatos.</li> </ul>

**ESTRATEGIA: 2.  
DIVERSIFICACIÓN DE LAS  
ACTIVIDADES DE LOS JEFES  
INTERMEDIOS**

**LÍNEA DE ACCIÓN: 2.1. SUBSISTEMA DE ROTACIÓN Y REUBICACIÓN DE  
JEFES INTERMEDIOS**

**1. OBJETIVOS:**

- Ofrecer a los jefes intermedios posibilidades de rotación (desplazamiento a otro puesto de mando medio en la misma unidad organizacional) que les permita diversificar sus actividades y desarrollar nuevas habilidades.
- Ofrecer a los jefes intermedios posibilidades de reubicación (desplazamiento a puestos de mando medio en otras unidades organizacionales) que les permita variar sus condiciones de vida (acceso a estudios, acceso a recreación, reunión con la familia, etc.).
- Ofrecer a los jefes intermedios posibilidades de acceder a puestos en las áreas normativas que, aunque no sean de mando medio, impliquen una mayor complejidad técnica. De esta manera, se ofrecer posibilidades de diversificación y mayor complejidad de sus actividades.

**2. ACTIVIDADES**

1. Diseñar un mecanismo para relevar anualmente los puestos que pueden ser ofrecidos para el proceso de rotación o reubicación de jefes intermedios.
2. Establecer los criterios profesionales y técnicos necesarios para acceder a dichos puestos mediante rotación o reubicación.
3. Establecer un mecanismo adecuado y confiable de evaluación del desempeño de los jefes intermedios (ver propuesta de línea de acción nº 4.1).
4. Diseñar un programa de incentivo salarial para el caso de puestos que resulten poco atractivos por situarse en ciudades pequeñas del interior del país, que ofrecen escasas posibilidades de capacitación y esparcimiento.
5. Diseñar y aprobar un Reglamento de Rotaciones y Reubicaciones para jefes intermedios (puede ser parte de un reglamento general e carrera) que establezca claramente los procedimientos (concurso de méritos) y criterios de selección.

	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Establecer un Comité Especial que evalúe y seleccione a los candidatos.</li> <li>7. Establecer mecanismos transparentes de comunicación con los jefes intermedios, que permitan ofrecer los puestos vacantes (convocatoria a concurso) y comunicar los resultados.</li> </ol>
<p><b>3. MARCO INSTITUCIONAL</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Reglamento de Rotaciones y Reubicaciones debe ser aprobado por Resolución de Superintendencia.</li> <li>• El sistema de incentivos debe incluirse en la escala salarial de la institución.</li> </ul>
<p><b>4. CONDICIONES DE ÉXITO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparencia en todos los actos del Comité Especial. Sus decisiones deben tener fundamento claro y - en la medida de lo posible - objetivo.</li> <li>• Respeto de las decisiones del Comité por parte de las máximas autoridades.</li> </ul>
<p><b>5. RESULTADOS A ESPERAR</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de un flujo de movimiento de los jefes intermedios entre ciudades del interior, en especial en el caso de los que son solteros.</li> <li>• Garantizar una permanencia razonable de profesionales calificados en puestos de mando medio de ciudades intermedias y pequeñas del interior del país.</li> <li>• Disminución de las expresiones de frustración relacionadas a sentirse "atrapados" en un puesto o ciudad.</li> <li>• Acceso de jefes intermedios con experiencia en las áreas operativas a puestos técnicos en las áreas normativas.</li> </ul>
<p><b>6. INDICADORES DE LOGRO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ofrecimiento anual de puestos para rotación o reubicación de jefes intermedios.</li> <li>• Permanencia promedio de dos años en puestos de mando medio en ciudades del interior del país para el caso de funcionarios que no residían en dichas ciudades.</li> </ul>

<p><b>7. DIFICULTADES Y RIESGOS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debilitamiento del clima de cooperación entre posibles competidores por los puestos ofrecidos.</li> <li>• Disminución del interés por el puesto actual, por considerarlo una “estación de paso” hacia otro.</li> </ul>
<p><b>8. COSTOS A CONSIDERAR</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costos del proceso de selección, incluyendo traslados para la entrevista de los candidatos.</li> <li>• Costos del programa de incentivo salarial.</li> </ul>
<p><b>ESTRATEGIA: 2. DIVERSIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LOS JEFES INTERMEDIOS.</b></p>	<p><b>LÍNEA DE ACCIÓN: 2.2. PROGRAMA DE FONDOS CONCURSABLES PARA PROYECTOS ESPECIALES</b></p>
<p><b>1. OBJETIVOS:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar proyectos de innovación y mejoramiento de la gestión de la institución.</li> <li>• Ofrecer a los jefes intermedios la posibilidad de dedicarse parcialmente a labores de investigación y rediseño organizacional en aspectos específicos de su labor. De esta manera, se complejizan y diversifican las actividades de los jefes intermedios e, incluso, de sus equipos de trabajo.</li> </ul>
<p><b>2. ACTIVIDADES</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer un mecanismo para identificar áreas de interés institucional para proyectos de innovación, rediseño y mejoramiento de la gestión. Ello debe responder a un programa integral de mejoramiento de la calidad.</li> <li>2. Establecer un fondo anual para la realización de dichas actividades.</li> <li>3. Diseñar un Reglamento para la asignación de los fondos, especificando los procedimientos y criterios técnicos de selección de los proyectos en concurso.</li> <li>4. Crear una Comisión Especial que gestione el proceso de selección y de seguimiento a los proyectos seleccionados. Dicha comisión debería estar vinculada directamente a un proyecto integral de mejoramiento de la calidad y contar con la participación de las áreas técnicas normativa.</li> </ol>

3. MARCO INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El programa de fondos concursables debe situarse en el marco de un programa integral de mejoramiento de la calidad de la institución.</li> <li>• El Reglamento debe ser aprobado por Resolución de Superintendencia.</li> </ul>
4. CONDICIONES DE ÉXITO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los proyectos deben ser seleccionados atendiendo a su calidad técnica, a su pertinencia para la institución y a la posibilidad de que sean replicables en otras unidades organizacionales. La selección debe responder directamente a las prioridades establecidas en los objetivos y estrategias de la Alta Dirección.</li> <li>• Garantizar asistencia técnica para el diseño de los proyectos que tengan posibilidad de ser seleccionados.</li> <li>• Asegurar la asistencia de las áreas técnicas normativas para la ejecución de los proyectos seleccionados.</li> <li>• Transparencia en todos los actos del Comité Especial. Sus decisiones deben tener fundamento claro y - en la medida de lo posible - objetivo.</li> <li>• Respeto de las decisiones del Comité por parte de las máximas autoridades.</li> </ul>
5. RESULTADOS A ESPERAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación de un número relativamente regular y pequeño (no más de tres) de proyectos al año.</li> <li>• Efectiva aplicación de los resultados de los proyectos concluidos a otras unidades organizacionales.</li> </ul>
6. INDICADORES DE LOGRO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La totalidad de proyectos seleccionados son concluidos satisfactoriamente.</li> <li>• La mayoría de los proyectos concluidos son replicados o sus resultados aplicados en otras unidades organizacionales.</li> </ul>
7. DIFICULTADES Y RIESGOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A falta o debilidad de un programa integral de mejoramiento de la calidad, los proyectos se convierten en esfuerzos aislados e incoherentes, que propician un desperdicio de recursos.</li> <li>• Débil correspondencia entre los proyectos presentados y las prioridades establecidas por la Alta Dirección.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentación de proyectos muy ambiciosos y/o de muy larga duración, sin un objetivo claro ni fecha de conclusión precisa.</li> <li>• No aplicación de los resultados de los proyectos.</li> </ul>
<p>8. COSTOS A CONSIDERAR</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partida presupuestal como fondo para los proyectos, con un claro límite anual por proyecto. Debe incluir los costos de desarrollo del proyecto así como de la asistencia técnica de las áreas normativas.</li> </ul>
<p><b>ESTRATEGIA: MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN DEL TRABAJO</b></p>	<p><b>LÍNEA DE ACCIÓN: 3.1. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN OPERATIVA</b></p>
<p>1. OBJETIVOS:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporar a los jefes intermedios y sus equipos al trabajo de planificación operativa que anualmente se realiza en la institución, logrando que dicho proceso sea más realista y que los mandos medios se sientan comprometidos con su logro.</li> </ul>
<p>2. ACTIVIDADES</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar una metodología para el proceso de planificación operativa que permita tanto la participación de las áreas de la institución como la integración - coherente con el plan estratégico - de los aportes realizados.</li> <li>2. Elaborar guías que ayuden a los jefes intermedios a identificar con precisión objetivos, metas y estrategias a seguir. Debe cuidarse que en dicho proceso no se pierdan de vista las prioridades identificadas por la Alta Dirección.</li> <li>3. Garantizar la asesoría técnica necesaria para que los jefes intermedios realicen reuniones de planificación en sus áreas.</li> <li>4. Diseñar una metodología para el seguimiento de la ejecución y reformulación del plan durante el año.</li> </ol>
<p>3. MARCO INSTITUCIONAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El proceso de planificación debe ser dirigido por la Alta Dirección, específicamente por quien ocupe el puesto homólogo al de un Gerente General, para evitar que se derive en un proceso ambicioso y disperso. Puede formarse una comisión especial - con duración limitada - para gestionar el proceso.</li> </ul>

4. CONDICIONES DE ÉXITO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La planificación debe responder a las prioridades identificadas por la Alta Dirección en el Plan Estratégico de la institución.</li> <li>• Una vez concluido y aprobado, el plan debe ser difundido en toda la institución.</li> <li>• De implementarse una sistema de evaluación del desempeño que incluya la identificación de compromisos anuales para los jefes intermedios (ver la línea de acción n° 4.1), dichos compromisos deben responder directamente a las metas que el plan establece para el área correspondiente.</li> </ul>
5. RESULTADOS A ESPERAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtención de un plan con metas y estrategias claras y precisas, que incluyan las actividades a desarrollar por las áreas y las responsabilidades de los mandos medios.</li> </ul>
6. INDICADORES DE LOGRO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coherencia entre los objetivos, metas y estrategias del plan operativo y del plan estratégico de la institución.</li> <li>• Participación efectiva de los jefes intermedios en la elaboración del plan: realización de por lo menos una reunión de planificación en cada área.</li> <li>• Cumplimiento de las metas por lo menos en un 80%.</li> </ul>
7. DIFICULTADES Y RIESGOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realización de un proceso de planificación muy ambicioso y detallado, que se aleje de las prioridades estratégicas por prestar excesiva atención a las prioridades de cada área.</li> <li>• Frustración ante la falta de monitoreo del plan durante el año (la planificación se reduce así a un ejercicio académico que no afecta realmente la vida de la organización).</li> </ul>
8. COSTOS A CONSIDERAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguno significativo.</li> </ul>

<p><b>ESTRATEGIA: 3. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN DEL TRABAJO</b></p>	<p><b>LÍNEA DE ACCIÓN: 3.2. SISTEMA DE CONSULTA DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS</b></p>
<p><b>1. OBJETIVOS:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporar al proceso de diseño , desarrollo, evaluación y rediseño de las normas, procedimientos y sistemas de trabajo la opinión de los jefes intermedios de las áreas que se verán directamente afectados por ellos.</li> <li>• Lograr una mejor retroalimentación de la labor de las áreas normativas a partir de la evaluación que las áreas operativas realizan de las normas, procedimientos y sistemas que aquellas diseñan e implantan.</li> </ul>
<p><b>2. ACTIVIDADES</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer un mecanismo de consulta entre los jefes intermedios de las áreas operativas de las normas, procedimientos y sistemas que diseñen las áreas normativas.</li> <li>2. Circular oportunamente los proyectos de normas, procedimientos y sistemas que diseñen las áreas operativas.</li> <li>3. Establecer claramente períodos de consulta y mecanismos de comunicación efectivos.</li> <li>4. Establecer reuniones de evaluación de campo del funcionamiento de los procedimientos y sistemas, con la participación de las áreas normativas y los jefes intermedios de las áreas operativas.</li> </ol>
<p><b>3. MARCO INSTITUCIONAL</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El procedimiento debe establecerse mediante circular interna.</li> </ul>
<p><b>4. CONDICIONES DE ÉXITO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectiva voluntad de los directivos de las áreas normativas de tomar en cuenta los aportes de las áreas operativas.</li> <li>• Capacidad técnica de los jefes operativos para opinar con celeridad y pertinencia.</li> <li>• Disponibilidad de tiempo suficiente para que la consulta se realice (dado que muchas modificaciones a las normas o procedimientos se realizan bajo presión y urgencia de otros organismos del Estado, ello no es siempre posible).</li> </ul>

5. RESULTADOS A ESPERAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor identificación de los jefes intermedios y sus áreas con las normas, procedimientos y sistemas que aplican o gestionan.</li> <li>• Mayor posibilidad de identificación y corrección de errores de diseño.</li> </ul>
6. INDICADORES DE LOGRO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminuyeron las situaciones que exigen revisar y rehacer las normas, procedimientos y sistemas.</li> <li>• La mayor parte de las normas, procedimientos y sistemas desarrollados e implantados fueron sometidos a la consulta.</li> <li>• La opinión de los jefes intermedios permitió identificar fallas o vacíos no previstos en el diseño original.</li> </ul>
7. DIFICULTADES Y RIESGOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El mecanismo deriva en un trámite de consulta innecesario, sea porque las áreas normativas no tienen en cuenta las opiniones recogidas o éstas carecen de calidad técnica.</li> <li>• La exigencia de premura para desarrollar o introducir correcciones en las normas, procedimientos y sistemas impide la realización de la consulta.</li> </ul>
8. COSTOS A CONSIDERAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguno significativo.</li> </ul>
<b>ESTRATEGIA: 4. PROMOCIÓN DE LA CALIDAD EN EL DESEMPEÑO PROFESIONAL</b>	<b>LÍNEA DE ACCIÓN: 4.1. SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE JEFES INTERMEDIOS</b>
1. OBJETIVOS:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer un sistema de evaluación anual del desempeño adecuado a los jefes intermedios, que precise compromisos referidos a metas a lograr durante el año.</li> <li>• Flexibilizar la gestión de los jefes intermedios, centrando la evaluación de su desempeño en el cumplimiento de objetivos y metas más que en el cumplimiento de funciones y procedimientos.</li> <li>• Elevar la responsabilidad de los jefes intermedios respecto al logro de las meta de su unidad.</li> </ul>

**2. ACTIVIDADES**

1. Identificar claramente las metas anuales de cada unidad organizacional (ver línea de acción n° 3.1).
2. Diseñar un procedimiento de evaluación del desempeño para jefes intermedios que incluya: a) una metodología que permita un dialogo de evaluación entre el superior y el evaluado respecto al cumplimiento de los compromisos del año anterior, b) un formato de evaluación en el que el superior y el evaluado consignent los compromisos de este último para el próximo año.
3. El Superintendente debe expresar reconocimiento a aquellos jefes intermedios que hayan mostrado un desempeño sobresaliente en el cumplimiento de sus compromisos anuales.

**3. MARCO INSTITUCIONAL**

- Conocimiento por parte de la Alta Dirección de los compromisos de cada jefe intermedio (de ser posible, incluir la firma del formato de evaluación por el Superintendente). Esto permite que el jefe intermedio sienta que adquiere compromisos con los altos directivos y no sólo con su superior inmediato.

**4. CONDICIONES DE ÉXITO**

- Los compromisos anuales de los jefes intermedios deben ser coherentes con el plan operativo anual y, por lo tanto, tener estrecha relación con los compromisos de los jefes de las unidades vinculadas
- La evaluación de desempeño debe efectivamente centrarse en el cumplimiento de las metas más que en la revisión de cumplimiento de procedimientos.
- Los resultados de la evaluación deben ser efectivamente consideradas para la promoción o remoción de los jefes intermedios, así como para la concesión de beneficios salariales (aumentos) o de otro tipo (becas de estudio, período de docencia e investigación, etc.).

**5. RESULTADOS A ESPERAR**

- Mayor claridad entre los jefes intermedios respecto a los criterios con los cuales se evalúa la calidad de su desempeño.
- Mayor confianza en el instrumento de evaluación del desempeño como indicador confiable de calidad profesional (esto constituye además un

	<p>sustento clave para aquellas estrategias que implican mecanismos competitivos, como las n° 1.1, 1.2, 1.4 y 2.1).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor preocupación por parte de los jefes intermedios (y sus superiores) respecto al cumplimiento de las metas de la unidad a su cargo.</li> </ul>
6. INDICADORES DE LOGRO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clara identificación de metas anuales para cada jefe intermedio.</li> <li>• Mayor preocupación por las metas anuales en las evaluaciones periódicas que realicen los jefes intermedios con sus subordinados.</li> </ul>
7. DIFICULTADES Y RIESGOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subestimación de las metas anuales (los jefes se comprometen a metas conservadoras a fin de asegurar una buena evaluación al finalizar el año).</li> <li>• Proliferación de metas incoherentes y dispersas entre las unidades organizacionales.</li> <li>• Sesgo de las evaluaciones hacia calificaciones buenas o sobresalientes dado que la realización de la evaluación en una entrevista personal dificulta a los superiores la aplicación de puntajes medios o bajos.</li> <li>• Sesgo de las evaluaciones hacia calificaciones buenas o sobresalientes por temor a las consecuencias negativas de una mala evaluación en la carrera del evaluado.</li> </ul>
8. COSTOS A CONSIDERAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguno significativo.</li> </ul>
<b>ESTRATEGIA: 5. FORMACIÓN EN VALORES DEL SERVICIO PÚBLICO</b>	<b>LÍNEA DE ACCIÓN: 5.1. PROGRAMA DE FORMACIÓN ÉTICA PARA JEFES INTERMEDIOS</b>
1. OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar en los jefes intermedios los valores propios del servicio público: responsabilidad, transparencia, honestidad, servicio y calidad.</li> <li>• Fortalecer, a partir de los valores mencionados, la identificación de los jefes con la carrera pública entendida como servicio a la sociedad.</li> <li>• Mostrar el servicio público como una posible opción de desarrollo profesional a mediano y largo plazo.</li> </ul>

<p><b>2. ACTIVIDADES</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar un programa de formación en valores específico para los jefes intermedios, con actividades diferentes cada año.</li> <li>2. Generar espacios y metodologías para la adquisición de instrumentos que permitan plasmar dichos valores en el quehacer cotidiano. Se recomienda utilizar la metodología de discusión de casos que presenten situaciones reales que deben enfrentar los jefes en su trabajo cotidiano. Debe darse prioridad al tema de las relaciones humanas (especialmente de autoridad) en el servicio público.</li> </ol>
<p><b>3. MARCO INSTITUCIONAL</b></p>	
<p><b>4. CONDICIONES DE ÉXITO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las actividades a realizar deben ser periódicas e implicar una continua profundización en los valores del servicio público.</li> <li>• Deben evitarse actividades de carácter instructivo, priorizándose las que impliquen el diálogo, la crítica y la autoformación.</li> </ul>
<p><b>5. RESULTADOS A ESPERAR</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor identificación con el servicio público entre los jefes intermedios.</li> <li>• Manifestaciones de mayor responsabilidad y transparencia con los usuarios (ciudadanos).</li> <li>• Manifestaciones de mayor responsabilidad con los subordinados y superiores.</li> </ul>
<p><b>6. INDICADORES DE LOGRO</b></p>	
<p><b>7. DIFICULTADES Y RIESGOS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contenido teórico e inaplicable del programa.</li> </ul>
<p><b>8. COSTOS A CONSIDERAR</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costos vinculados al desarrollo de los materiales pedagógicos (audiovisuales, p.e.).</li> <li>• Costos vinculados a la realización de las actividades reuniendo jefes que trabajan en diferentes ciudades (costos de traslado).</li> </ul>

### 3. PRIORIDADES PARA EL CASO DE SUNAT

No todas las líneas de acción propuestas pueden aplicarse de forma simultánea. Además deben considerarse restricciones financieras y la articulación de cada línea con las políticas generales de la institución. Por lo tanto, una institución pública que desee aplicar medidas como las propuestas no sólo deberá identificar las líneas que se adapten a sus necesidades, sino establecer también las prioridades para su ejecución.

Asumiendo que todas las líneas de acción son adecuadas para el caso de Sunat, pueden establecerse prioridades temporales en su ejecución. Al respecto, pensamos que en orden de prioridad Sunat debiera preocuparse en lo inmediato por establecer un subsistema especial de evaluación del desempeño para el caso de los jefes intermedios (línea 4.1). Su urgencia corresponde al hecho de ser una línea de acción indispensable para la implementación de otras que implican la asignación competitiva de oportunidades o recursos.

A continuación, pueden implementarse de manera simultánea aquellas líneas vinculadas a regular la carrera administrativa de los jefes intermedios (línea 1.4, sistema de regulación de ascensos y línea 2.1, regulación de rotaciones y reubicaciones) dado el impacto directo que tienen en el grado de satisfacción y en las expectativas de desarrollo profesional de los jefes. Igual prioridad debieran tener el desarrollo de un Plan de Formación Gerencial (línea 1.3), en lo que Sunat muestra cierto avance desde 1995, y un Programa de Formación Ética para jefes intermedios. Dado que los resultados de estas líneas se verificarán a mediano plazo, es necesario iniciar pronto su ejecución. Particular importancia tiene el Programa de Formación Ética debido al escaso desarrollo de los valores propios del servicio público entre los jefes de Sunat.

Las líneas vinculadas al desarrollo profesional mediante actividades académicas (línea 1.1, asignación de becas de estudio y 1.2, asignación de períodos sabáticos) pueden implementarse en el mediano plazo, en la medida en que estos programas actualmente existen en Sunat aunque su alcance es general (disponible para todos los empleados) y no está focalizado en el caso de los jefes intermedios. Por otro lado, las líneas de acción referidas al mejoramiento de la organización del trabajo (3.1, sistema de planificación operativa participativo y 3.2, sistema de consulta de los procedimientos) deben implementarse en el mediano plazo debido a que su diseño y aplicación requiere de un estudio muy detenido, y a los cambios en la estructura organizacional que actualmente se viven en Sunat. Implementar dichas líneas en un momento de continuos cambios en la estructura puede conducir a la confusión.

## REFLEXIÓN FINAL

A lo largo de este trabajo se ha abordado el problema de la permanencia de profesionales calificados en el sector público peruano y se han aportado algunos instrumentos para promoverla. Sin embargo, existen problemas de fondo que trascienden los límites del presente trabajo.

El problema central se refiere a la valoración que tienen del rol y calidad de los servidores públicos no sólo los propios funcionarios, sino que la ciudadanía misma. Ya se señaló que la crisis del Estado peruano ha sido tan profunda que ha afectado la credibilidad de la ciudadanía en él y el estatus del servicio público como espacio de desarrollo profesional.

Sin duda hay que emprender muchas acciones y considerar muchos frentes para revertir este descrédito. Sin embargo, dos cuestiones parecen medulares. La primera se refiere a desarrollar y fortalecer una vocación por el servicio público, lo que implica para las personas que laboran en el sector público, el desarrollo de un proyecto profesional a mediano plazo orientado a desempeñar las labores propias de la función estatal, guiándose por valores como la responsabilidad ante la ciudadanía, la transparencia de los actos, la honestidad, la calidad y el servicio a los ciudadanos.

Preocupa observar que la mayor parte de las universidades peruanas no forma profesionales con dicha vocación. Por el contrario, podría decirse que desalientan esta orientación entre sus estudiantes y que éste es un problema que hunde sus raíces en el sistema escolar y en las expectativas familiares. Si el país quiere tener un Estado sólido y de calidad es necesario diseñar y ejecutar acciones par enfrentar esta forma de ver y valorar al sector público. Sobre esa base se podrá desarrollar una vocación por el servicio público, no sólo entre sus actuales funcionarios, sino que en las futuras generaciones.

La segunda cuestión se refiere a la potencialidad del sector público como espacio de desarrollo profesional. Ninguna organización privada, por más compleja y grande que sea, se ve enfrentada al desafío cotidiano de aportar soluciones para problemas macrosociales. Ellas exigen la puesta en escena de grandes capacidades profesionales de diagnóstico, diseño, implementación, evaluación y rediseño de políticas y programas, lo que implica una gran oportunidad para aprender y desarrollarse profesionalmente.

Observamos en el presente estudio que los entrevistados manifiestan un gran interés por desarrollar labores complejas y tomar decisiones de importante repercusión. Esta es una veta a explotar. Si bien trabajar en el sector público puede implicar más problemas y menos gratificaciones inmediatas que trabajar en el área privada, ofrece innegablemente desafíos profesionales mayores.

La calidad del aporte del Estado a la sociedad peruana depende de muchos factores. No puede, sin embargo, dejar de reconocerse la centralidad que entre ellos tiene la calidad - profesional e incluso humana- de las personas que trabajen en él. Enfrentar el problema de atraer a la mejor gente a la función pública y mantenerla en ella es una labor de primera prioridad.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ARIAS, LUIS ALBERTO. El fortalecimiento institucional de la administración tributaria peruana. Lima, IAT.
2. Berger, P. y Luckmann, T. La construcción social de la realidad. Buenos Aires, Amorrortu.
3. BOURDIEU, PIERRE. Le sens pratique. Paris, Les Editions de Minuit.
4. CORTÁZAR VELARDE, JUAN C. "El paradigma de la intersubjetividad en las Ciencias Sociales peruanas: un primer balance", en Debates en Sociología, N°17. Lima, Depto. de Ciencias Sociales de la PUCP.
5. Diagnóstico de necesidades de capacitación del personal de Sunat. Resultados a nivel nacional. Lima, Instituto de Administración Tributaria-Departamento Académico. Octubre, Serie Cuadernos de Administración Tributaria (Cuaderno 02/94 con Felicia Bravo).
6. La política de recursos humanos como medio para combatir la corrupción. En Problemática del combate a la corrupción en la administración tributaria. XXIX Asamblea General del Centro Interamericano de Administradores Tributarios. Madrid, IEF/CIAT.
7. Actitudes y representaciones sociales de la población de Lima Metropolitana en relación con los tributos del Gobierno Central. Lima, Instituto de Administración Tributaria. Serie Documentos de Trabajo (con David Sulmont).
8. ESTELA, MANUEL. "Cambios en la organización", en La tributación frente a las tendencias en la economía mundial. 26ª Asamblea General del CIAT. Madrid, CIAT/IEF.
9. FUENTES ACURIO, SANDRO (1994). "La gestión en una administración tributaria con mayor autonomía", en Factores de éxito para la administración del sistema tributario. 28ª Asamblea General del CIAT. Madrid, CIAT/IEF.
10. FUENTES, S.; ARIAS, L.A. Y DURAND, F. "La reforma del sistema y la administración tributaria peruana", en Reforma de la administración tributaria en América Latina. Washington: BID.
11. GIESECKE, ALBERTO. Reporte de investigación "La organización del sector público peruano. Lima, ESAN.
12. JODELET, DENISSE. "La representación social: fenómenos, concepto y teoría", en Moscovici, S. Psicología Social. Pensamiento y vida social (Tomo II). Buenos Aires: Paidós.

13. MAINGUENEAU, D. Introducción a los métodos de análisis del discurso. Buenos Aires, Hachette.
14. MARCEL, MARIO. "Mitos y recetas en la reforma de la gestión pública", en Lahera, E. (Ed.) *Cómo mejorar la gestión pública*. Santiago, Cieplan-Flacso, Foro 90.
15. NUNBERG, BARBARA. *Managing the civil service. Reform lessons from advanced industrialized countries*. Washington DC, The World Bank, (World Bank Discussion Paper 204).
16. PIN ARBOLEDAS, J. R. "Teorías de la organización y la motivación humana", en: Lucas Marín, A. (Coord) *Sociología para la empresa*. Madrid, McGraw Hill.
17. REID, GARY J. Y SCOTT, GRAHAM. "Public sector human resource management in Latin America and the Caribbean", en: Chaudhry, S.A., Reid, G.J. y Malik, W.H. (Ed.) *Civil service reform in Latin America and the Caribbean. Proceedings of a conference*. Washington DC, The World Bank (World Bank Technical Paper Number 259).
18. ROBBINS, STEPHEN. *Comportamiento organizacional*. Prentice Hall (6ª edición).
19. SCHEIN, EDGAR H. "Organizational culture", en *American Psychologist*. Vol. 45, Nº 2, february.
20. SUNAT-COMITÉ DE PERSONAL. *Las percepciones del personal de Sunat respecto al clima organizacional en 1995*. Mimeo, junio.
21. URIZ, JAVIER. *La subjetividad en la organización. El poder más allá de las estructuras*. Madrid, Siglo XXI.
22. VIGNOLO, C.; LUCERO, J.C. Y VERGARA C "Modernización de la gestión pública", en: Lahera, E. (Ed.) *Cómo mejorar la gestión pública*. Santiago, Cieplan-Flacso, Foro 90.
23. VIGNOLO, CARLOS. "Gestión pública en la era de la gestión: Modernización para la postmodernidad", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XV, nº 1-2/1993.
24. WEBB, R. Y FERNÁNDEZ BACA, G. *Perú en Números 1992*. Lima, Cuánto. *Perú en Números 1994*. Lima, Cuánto.