



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

ESCUELA DE POSGRADO
PROGRAMA ACADÉMICO DE DOCTORADO EN GESTIÓN PÚBLICA Y
GOBERNABILIDAD

Modelo de gestión de rendimiento para mejorar la calidad de los servicios en los
gobiernos locales de Cajamarca

TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE:

Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad

AUTOR:

Mg. Llaque Tirado, Albert Charles (ORCID: 0000-0001-7774-9077)

ASESOR:

Dr. Dios Castillo, Christian Abraham (ORCID: 0000-0002-2469-9237)

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

Reforma y Modernización del Estado

CHICLAYO - PERÚ

2020

Dedicatoria

A mi madre y hermano Carlos por
siempre...

Agradecimiento

A todos los docentes del programa de doctorado en Gestión Pública y Gobernabilidad de la Escuela de Posgrado de la Universidad Cesar Vallejo, particularmente a mi asesor, el Dr. Christian Abraham Dios Castillo, quien a través de sus orientaciones ha contribuido con el desarrollo de la presente tesis. Asimismo, a los usuarios de los servicios brindados por los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca que han participado en esta investigación.

El Autor

Página del jurado



DICTAMEN DE SUTENTACIÓN DE TESIS

EL MAESTRO: Llaque Tirado Albert Charles

Para obtener el Grado Académico de Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad, ha sustentado la tesis titulada:

MODELO DE GESTIÓN DE RENDIMIENTO PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS EN LOS GOBIERNOS LOCALES DE CAJAMARCA.

Fecha: 18 de enero de 2020

Hora: 10:00 a.m.

JURADOS:

PRESIDENTA: Dra. Zuly Cristina Molina Carrasco

Firma:

SECRETARIA: Dra. Jackeline Margot Saldaña Millán

Firma:

VOCAL : Dr. Christian Abraham Dios Castillo

Firma:

El jurado evaluador emitió el dictamen de:

..... *Aprobar por Unanimidad*

Habiendo encontrado las siguientes observaciones en la defensa de la tesis:

.....
.....
.....

Recomendaciones sobre la tesis:

.....
.....
.....

Nota: El tesista tiene un plazo máximo de 15 días, contabilizados desde el día siguiente a la sustentación, para presentar la tesis habiendo incorporado las recomendaciones formuladas por el jurado evaluador.

Declaratoria de autenticidad

Yo, Albert Charles Llaque Tirado, identificado con DNI N° 45368606, egresado del Programa de Doctorado en Gestión Pública y Gobernabilidad de la Universidad Cesar Vallejo S.A.C.

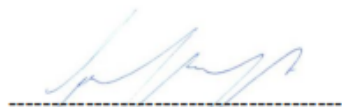
DECLARO BAJO JURAMENTO QUE:

1. Soy autor de la tesis titulada: MODELO DE GESTIÓN DE RENDIMIENTO PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS EN LOS GOBIERNOS LOCALES DE CAJAMARCA, la misma que presento para obtener el grado académico de Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad.
2. La tesis presentada es auténtica, siguiendo un adecuado proceso de investigación, para la cual se han respetado las normas internacionales de citas y referencias para las fuentes consultadas.
3. La tesis presentada no atenta contra derechos de terceros.
4. La tesis no ha sido publicada ni presentada anteriormente para obtener algún grado académico previo o título profesional.
5. Los datos presentados en los resultados son reales, no han sido falsificados, ni duplicados, ni copiados.

Por lo expuesto, mediante la presente asumo frente a LA UNIVERSIDAD cualquier responsabilidad que pudiera derivarse por la autoría, originalidad y veracidad del contenido de la tesis, así como por los derechos sobre la obra y/o invención presentada. En consecuencia, me hago responsable frente a LA UNIVERSIDAD y frente a terceros, de cualquier daño que pudiera ocasionar a LA UNIVERSIDAD o a terceros, por el incumplimiento de lo declarado o que pudiera encontrar causa en la tesis presentada, asumiendo todas las cargas pecuniarias que pudieran derivarse de ello. Así mismo, por la presente me comprometo a asumir además todas las cargas pecuniarias que pudieran derivarse para LA UNIVERSIDAD en favor de terceros con motivo de acciones, reclamaciones o conflictos derivados del incumplimiento de lo declarado o las que encontraren causa en el contenido de la tesis.

De identificarse algún tipo de falsificación o que el trabajo de investigación haya sido publicado anteriormente; asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a la normatividad vigente de la Universidad César Vallejo S.A.C. Chiclayo; por lo que, LA UNIVERSIDAD podrá suspender el grado y denunciar tal hecho ante las autoridades competentes, ello conforme a la Ley 27444 del Procedimiento Administrativo General.

Chiclayo, 27 diciembre 2019



Albert Charles Llaque Tirado

DNI N° 45368606

Índice

Carátula.....	i
Dedicatoria.....	ii
Agradecimiento.....	iii
Página del jurado.....	iv
Declaratoria de autenticidad.....	v
Índice de tablas.....	ix
Índice de figuras.....	x
RESUMEN.....	xi
ABSTRACT.....	xii
I. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. Realidad problemática.....	1
1.2. Trabajos previos.....	6
1.3. Teorías relacionadas.....	12
1.4. Problema de investigación.....	27
1.5. Justificación.....	27
1.6. Objetivos de investigación.....	28
II. MÉTODO.....	30
2.1. Tipo y diseño de investigación.....	30
2.2. Operacionalización de variables.....	31
2.3. Población, muestra y muestreo.....	32
2.4. Técnicas e instrumentos de recolección de información, validez y confiabilidad.....	34
2.5. Procedimiento.....	36

2.6. Método de análisis de información.....	36
2.7. Aspectos éticos	37
III. RESULTADOS	38
3.1. Diagnóstico del modelo de gestión de rendimiento.....	38
3.2. Diagnóstico de la calidad de los servicios.....	52
3.3. Factores influyentes en la calidad de los servicios	57
IV. DISCUSIÓN	60
V. CONCLUSIONES	65
VI. RECOMENDACIONES.....	66
VII. PROPUESTA.....	67
REFERENCIAS	69
ANEXOS	77
Anexo 01 Matriz de consistencia	78
Anexo 02 Cuestionario	79
Anexo 03 Guía de observación	82
Anexo 04 Ficha de resumen.....	83
Anexo 05 Validez de contenido de cuestionario.....	84
Anexo 06 Confiabilidad de cuestionario	88
Anexo 07 Propuesta.....	89
Anexo 08 Autorización para el desarrollo de la investigación	99
Anexo 09 Autorización para la publicación electrónica de tesis	101
Anexo 10 Acta de aprobación de originalidad de tesis	102
Anexo 11 Reporte de originalidad del programa tunitin	103

Anexo 12 Autorización de la versión final del trabajo de investigación..... 104

Índice de tablas

Tabla 01. Competencias de los gobiernos locales.....	24
Tabla 02. Matriz de operacionalización de variables	31
Tabla 03. Distribución de muestra no probabilística por cuotas.....	33
Tabla 04. Distribución de unidades orgánicas por tipo de órgano estructural.....	39
Tabla 05. Distribución de los recursos humanos por modalidad contractual	41
Tabla 06. Distribución de procesos de selección por tipo	42
Tabla 07. Distribución de asignaciones presupuestales.....	43
Tabla 08. Distribución de obras públicas por situación.....	44
Tabla 09. Parámetros de evaluación del desempeño de los servidores públicos	51
Tabla 10. Distribución de servicios transaccionales por tipo	52
Tabla 11. Distribución de servicios no transaccionales por tipo.....	54
Tabla 12. Medidas de tendencia central y dispersión de la calidad de los servicios.....	56

Índice de figuras

Figura 01. Diseño de investigación	30
Figura 02. Fragmento de la estructura orgánica de la Municipalidad distrital de Jesús.....	40
Figura 03. Ciclo de gestión de rendimiento	46
Figura 04. Acoplamiento del modelo de gestión de rendimiento	48
Figura 05. Códigos de información del modelo de gestión de rendimiento	50
Figura 06. Distribución de usuarios por tipo de servicio transaccional	53
Figura 07. Importancia de servicios no transaccionales	55
Figura 08. Nivel de calidad de los servicios	56
Figura 09. Distribución de resultados a nivel de indicador	57
Figura 10. Red semántica de interpretación de los factores influyentes	58
Figura 11. Estructura ontológica de la propuesta de solución	67

Resumen

La presente investigación tiene por objetivo plantear un modelo de gestión de rendimiento que mejora la calidad de los servicios en los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca. El problema de estudio fue abordado a partir de la teoría relacionada con los tipos de dominación de Max Weber (2002), que nos permitió caracterizar a los gobiernos locales como organizaciones burocráticas racionales. La variable independiente modelo de gestión de rendimiento fue analizada de acuerdo con la teoría de sistemas de Niklas Luhmann (1997; 1998; 2003; 2006), así como a través de la clasificación de los tipos de acción social efectuada por Jürgen Habermas (1998); mientras que, la variable dependiente calidad de los servicios fue analizada siguiendo los postulados teóricos de Ludwig Von Mises (1986), Friedrich Hayek (2007) y los teóricos estadounidenses John Ralws (2006), Williams Edwards Deming (1989) y Armand V. Feigenbaum (en Guajardo, 2003).

La investigación es de tipo descriptiva, explicativa y propositiva con diseño no experimental y transversal. Las técnicas de recojo de información utilizadas fueron el análisis documental, la observación y la encuesta realizada a una muestra de estudio, que nos permitieron recabar información sobre nuestras variables de investigación.

El estudio demostró que el modelo de gestión de rendimiento sujeto de análisis presenta inconsistencias a nivel operacional, en los acoplamientos referenciales, en la codificación binaria y en los parámetros de medición del desempeño. Se evidencio que los servicios brindados por los gobiernos locales son de muy baja calidad de acuerdo con la percepción de los ciudadanos encuestados. La propuesta de modelo de gestión de rendimiento pretende solucionar estas inconsistencias en base a un diseño operacional orientado a los ciudadanos en concordancia con los principios que rigen la política de modernización de la gestión pública.

Palabras claves: Gestión de rendimiento, calidad del servicio, recursos humanos, gobierno local, servidor público.

Abstract

The objective of this research is to propose a performance management model that improves the quality of services in the local governments of the province of Cajamarca. The study problem was approached from the theory related to the types of domination of Max Weber (2002), which allowed us to characterize local governments as rational bureaucratic organizations. The independent variable performance management model was analyzed according to the systems theory of Niklas Luhmann (1997; 1998; 2003; 2006), as well as through the classification of the types of social action carried out by Jürgen Habermas (1998); while, the dependent variable quality of services was analyzed following the theoretical postulates of Ludwig Von Mises (1986), Friedrich Hayek (2007) and the American theorists John Ralws (2006), Williams Edwards Deming (1989) and Armand V. Feigenbaum (in Guajardo, 2003).

The research is descriptive, explanatory and propositional with a non-experimental and cross-sectional design. The information gathering techniques used were documentary analysis, observation, and a survey of a study sample, which allowed us to collect information on our research variables.

The study showed that the performance management model subject of analysis presents inconsistencies at the operational level, in the referential couplings, in the binary coding and in the performance measurement parameters. It was evidenced that the services provided by local governments are of very low quality according to the perception of the surveyed citizens. The proposed performance management model aims to solve these inconsistencies based on an operational design oriented to citizens in accordance with the principles that govern the policy of modernization of public management.

Keywords: Performance management, service quality, human resources, local government, public servant.

I. INTRODUCCIÓN

1.1. Realidad problemática

En la actualidad las tendencias en los modelos de gestión de rendimiento como parte de las políticas de recursos humanos apuntan a un modelo de evaluación por objetivos, competencias y al uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) que simplifican el proceso de toma de decisiones, obteniendo información en tiempo real sobre el desempeño de los servidores (Conexiónesan, 2019). Estas tendencias consideran que los tradicionales modelos de gestión de rendimiento son obsoletos por ser rígidos, anuales y forzados, que no corresponden con el contexto innovador y cambiante de las organizaciones en estos tiempos, redefiniendo el modelo a un enfoque de evaluación por resultados de equipos de trabajo (Deloitte, 2018). Así, uno de los objetivos de la gestión de rendimiento es la mejora permanente de los resultados de la organización (Alles, 2009, p. 262), por lo que no solamente es una herramienta que sirve para valorar el desempeño de los servidores civiles y sus aportes a los objetivos y metas institucionales como lo establece la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR, 2018, p. 6). En efecto el enfoque desarrollado por la mencionada institución gubernamental (SERVIR) no contribuye a mejorar la calidad de los servicios públicos porque no está centrado en el ciudadano sino en la organización, contradiciendo el principio de “servicio al ciudadano” establecido en la Carta Iberoamérica de Calidad en la Gestión Pública (CLAD, 2008, pp. 6-8), debido a que no tiene en cuenta que la finalidad del modelo de gestión de rendimiento es mejorar la calidad de los servicios públicos a través de un mejor rendimiento de los trabajadores del Estado (OCDE, 2016, p. 108).

A nivel mundial, los sistemas de gestión de rendimiento exigen a los servidores públicos desarrollar capacidades para realizar funciones y tareas específicas, así como tener

una conducta apropiada durante el ejercicio de sus labores para brindar una mejor atención al ciudadano. Esto genera que existan mecanismos variados para medir el desempeño laboral como ocurre en Estados Unidos, en donde existen evaluaciones de rendimiento desde los orientados al comportamiento de los servidores públicos relacionados con factores éticos o morales y hasta los orientados a objetivos y resultados organizacionales, que tienen por finalidad garantizar la rendición de cuentas e imparcialidad en el cumplimiento de las actividades laborales, encontrándose alineadas con la función y estrategia de la organización o agencia gubernamental, traduciendo las metas individuales de medición de desempeño en resultados objetivos de la organización (Oficina de Gestión de Personal, 2017). De este modo, el modelo de gestión de rendimiento estadounidense logra que las metas asignadas a los servidores públicos se reflejen en la calidad de los servicios brindados a la ciudadanía (gestión por resultados). Los principales desafíos de este sistema de gestión pasan por definir y medir mejor los resultados de los organismos gubernamentales, teniendo en cuenta que, no solo deben estar ligados a objetivos financieros como en los organismos privados (rentabilidad económica), sino también a aspectos sociales (pobreza, educación, salud).

En Francia la gestión de rendimiento o calificación de los funcionarios se originó con el primer Estatuto General de la Función Pública de 1946, que consistió en una calificación anual relacionada con la actividad desempeñada por el funcionario y una valoración general llevada a cabo por el “jefe del servicio”, a fin de relacionar la calidad de los servicios con el rendimiento de los funcionarios públicos; sin embargo, debido a que este tipo de evaluaciones eran poco fiables por ser eminentemente subjetivos y no medir el real rendimiento de los funcionarios franceses se introdujo la entrevista, que era realizada por el “jefe del servicio” a sus subordinados como medio de evaluación, convirtiéndose en el sistema de aplicación general en todo el país a partir del 2012 (Rastrollo, 2017). Si bien,

el sistema de gestión de rendimiento en Francia ha logrado mediante la entrevista realizar una evaluación multidimensional, que recoge aspectos tangibles e intangibles en el desempeño de los funcionarios públicos, haciendo mucho más sencillo la toma de decisiones correctivas para mejorar la calidad de los servicios, no ha logrado eliminar la subjetividad de la evaluación porque no existen indicadores objetivos medibles e imparciales que estén al margen de la mera valoración del “jefe del servicio”.

En los países latinoamericanos, se busca mejorar la consistencia sistémica de los modelos de gestión de rendimiento con las políticas y directrices institucionales de los organismos gubernamentales para cambiar de un modelo de gestión de rendimiento centralizado y burocrático que genera poco valor público, a un modelo integral y ágil (OCDE, 2016, p. 108). En Chile, la gestión de rendimiento o desempeño como se llama en aquel país, pretende influir favorablemente en el aporte del personal en la organización antes que se obtengan los resultados y no solo evaluar el aporte al término de cada año; es decir, el sistema busca mejorar el desempeño laboral del personal y alinearlos con las estrategias institucionales y desafíos de las organizaciones (Servicio Civil, 2016, pp. 8-17). Este sistema es flexible porque permite introducir cambios ante el surgimiento de cualquier imprevisto de acuerdo con las prioridades y estrategias de la organización, midiendo el desempeño individual bajo tres tipos diferentes de evaluación, a saber: 1) la realizada por el jefe inmediato, 2) la autoevaluación, y 3) la efectuada por el equipo del área de trabajo, de acuerdo con las metas fijadas en función de las metas institucionales, de la unidad y de los perfiles de cargos (Servicio Civil, 2016, pp. 10-13). De este modo, el éxito del sistema depende en gran medida del nivel de correspondencia que pueda existir entre los documentos que sirven de insumo para el establecimiento de las metas individuales, y del grado de relación de estos con los servicios que brindan los diferentes organismos públicos,

a fin de garantizar que el sistema pueda cumplir con su objetivo de incrementar el valor público y no solo evaluar el desempeño del personal.

A nivel nacional, la gestión de rendimiento ha tenido una leve mejoría en el plano normativo respecto a la precaria situación en la que se encontraba antes de las iniciativas emprendidas por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) (Iacoviello, 2015, p. 13), debido a la no reglamentación de la Ley N° 28175 (Ley Marco del Empleo Público), la baja calidad de las evaluaciones realizadas en el marco del Decreto Legislativo N° 276, y la no aplicación de evaluaciones en el Decreto Legislativo N° 728. Pero estas iniciativas normativas, que están relacionadas con la creación del Subsistema de Gestión de Rendimiento como parte del Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos (Gobierno de la República del Perú, 2008) y su reglamentación (PCM, 2014), si bien, representan un avance aún están lejos de ser una práctica institucionalizada en todas las entidades de la administración pública (Iacoviello, 2015, p. 37). Un obstáculo para su poca institucionalización es que el modelo de gestión de rendimiento no es flexible, impidiendo introducir mecanismos y/o estrategias de ajuste de acuerdo a los diferentes tipos de instituciones gubernamentales que existen en el país de acuerdo con el nivel y tipo de gobierno (nacional, regional y local) (SERVIR, 2018); considerando que los gobiernos locales por ejemplo, no son entidades territoriales con meros poderes administrativos derivados del poder ejecutivo porque cuentan con legitimidad política propia emanada del voto ciudadano que las convierte en especiales y autónomas con finalidades distintas a las demás instituciones de gobierno (Martínez, 2017, pp. 24-25), contando con competencias exclusivas y excluyentes en las materias de gestión de residuos sólidos, parques y jardines, administración tributaria, serenazgo y otros previstas en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, otorgándoles particularidades a nivel de estructura organizativa y

funciones que no poseen las demás instituciones del Estado (Gobierno de la República del Perú, 2003).

En este sentido, es necesario plantear un modelo de gestión de rendimiento del personal diseñado para los gobiernos locales que no solo mida el desempeño de los servidores, sino que contribuya con mejorar la calidad de los servicios públicos que se brindan a la ciudadanía, teniendo en cuenta que los usuarios de estos organismos gubernamentales son los que menos confían en el Estado con apenas el 24% en comparación con las demás entidades de gobierno (empresas públicas 25%, organismos constitucionalmente autónomos 37%, ministerios 39%, organismos públicos 32%, y gobiernos regionales 28%), y se encuentran en el penúltimo lugar con el 65% por delante solo de los gobiernos regionales (61%) en satisfacción con la calidad de la atención y servicios brindados por estas instituciones (empresas públicas 74%, organismos constitucionalmente autónomos 75%, ministerios 77%, organismos públicos 79%), siendo los “resultados de gestión”, “atención del personal” y la “información recibida” los que más inciden en la evaluación de los ciudadanos (SGP, 2018, pp. 13-72), y que son aspectos directamente relacionadas con el desempeño de los servidores públicos.

La investigación se sitúa en la provincia de Cajamarca, ubicada a una altitud de 2 731 msnm, longitud oeste 78°30'39", latitud sur 07°09'17", con una superficie de 2 979.78km², gestionado a través de 12 gobiernos locales, uno de los cuales es de nivel provincial y once distritales, a saber: a) Municipalidad Provincial de Cajamarca, y b) las municipalidades distritales de Asunción, Chetilla, Cospán, La Encañada, Jesús, Llacanora, Los Baños del Inca, Magdalena, Matara, Namora, y San Juan (INEI, 2018a, pp. 68-110), que gobiernan respectivamente la provincia y distritos del mismo nombre.

1.2. Trabajos previos

1.2.1. Internacional

El autor Jane (2017) en su investigación sobre la evaluación de la productiva del empleo público en la comunidad de Cataluña en el periodo 2009-2014, cuyo objetivo es proponer un enfoque teórico que permita analizar el empleo público a partir de los conceptos de desempeño y productividad en base a la metodología de evaluación de políticas públicas y política comparada, sostiene que la productividad del empleo público está relacionada con el resultado efectivo de la actividad y no con un desempeño extraordinario, ya sea interesado o a iniciativa del empleado público, y agrega que el funcionario recuperara su prestigio en la medida que sea un verdadero *civil servant* (servidor civil), demostrando que su actividad es útil para satisfacer las demandas de la ciudadanía (Jane, 2017, pp. 22:339). Para el autor, la productividad de un empleado público está relacionado con su contribución al cumplimiento de los objetivos de la organización, por lo que la satisfacción de las necesidades de los clientes o usuarios debe ser una consecuencia lógica y causal de la actividad voluntaria y consciente de los trabajadores, y enfatiza que la orientación a la productividad debe ser estructural en toda la organización, vinculando los objetivos asignados a los empleados con los objetivos organizacionales, resaltando que el mecanismo de evaluación del rendimiento de los empleados públicos tiene un carácter instrumental, porque es útil en la medida que permita a la organización la consecución de sus objetivos (Jane, 2017, pp. 340-341).

Otra investigación referida a la problemática de estudio es la realizada por León (2016), donde realiza un análisis sobre la evaluación del desempeño en el sector público, a partir de los mecanismos de rendición de cuentas y los parámetros de

calidad en la prestación de los servicios públicos, y cuyo objetivo es estudiar el procedimiento de evaluación de desempeño en el sector público como mecanismo para alcanzar mejores niveles de eficiencia en la prestación de los servicios gubernamentales. La autora utilizó como método de estudio el “análisis documental” de fuentes secundarias, en especial de cinco instrumentos normativos (libros) provenientes de Iberoamérica que fue sometido a un análisis histórico, deductivo y crítico, obteniendo los siguientes resultados: a) la evaluación de desempeño es un mecanismo que se generó a partir de la década de 1980 con la implementación en el sector público del modelo de gestión denominado la “Nueva Gestión Pública” en oposición al modelo “Burocrático de Gestión Pública” que primaba por ese entonces; b) existen principios de derecho administrativo que están enmarcados en la puesta en práctica de la evaluación de desempeño en las entidades gubernamentales (eficacia, eficiencia, transparencia, publicidad, ética pública, responsabilidad, objetividad, imparcialidad); c) no solo se debe realizar evaluaciones de desempeño a los servidores públicos, sino también a las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno (macro, meso y micro); d) la evaluación de desempeño sirve como instrumento de rendición de cuentas que legitima las acciones y decisiones de las organizaciones; y e) la calidad de los servicios públicos se puede medir, a partir de las evaluaciones de desempeño de los servidores públicos de manera cíclica retroalimentándose constantemente (León, 2016, pp. 633-644). La autora recomienda poner en práctica las evaluaciones de desempeño en el sector público mediante los llamados contratos de desempeño individual, gestión institucional, presupuesto por resultados, y estrategias de “marketing” en los servicios públicos. La relevancia de esta investigación radica en su análisis de la normatividad de la evaluación de desempeño de los empleados públicos en los Estados iberoamericanos, y en el

recuento histórico de los paradigmas de la gestión pública centrados en la gestión de rendimiento.

Padilla (2015) en su investigación sobre la evaluación del desempeño dentro de un entorno para mejorar la gestión del empleo en el sector público, concluye que la evaluación del desempeño no es un fin en sí mismo, sino un medio o instrumento transversal que brinda coherencia y unidad a la gestión de los recursos humanos por la información que proporciona a la alta dirección para la toma de decisiones, contribuyendo con mejorar los resultados de la administración (Padilla, 2015, p. 486-498). El autor señala que es posible establecer criterios de medición objetivos que superen las limitaciones de la subjetividad del evaluador, mediante el uso de diccionarios o catálogos de indicadores, que sirvan a los evaluadores al momento de puntuar los desempeños de los empleados públicos, siendo de vital importancia la capacitación a los evaluadores para garantizar el éxito del sistema de evaluación del rendimiento (Padilla, 2015, p. 365). La investigación es un análisis desde la perspectiva jurídica sobre la evaluación del desempeño en la administración pública española a partir del Estatuto Básico del Empleo Público aprobado mediante Ley 7/2007, y en donde se resalta que los principales obstáculos para la implementación de la evaluación de desempeño están relacionados con la concepción doctrinaria, que sostiene que el sistema puede afectar los derechos de los empleados públicos, y en la introducción de nuevos criterios jurídicos para la evaluación del personal (Padilla, 2015, p. 9).

1.2.2. Nacional

Evangelista (2018) en su investigación sobre los efectos de la gestión de los recursos humanos en la calidad de los servicios en el gobierno local de Sachaca de la

provincia de Arequipa, concluye que la gestión incorrecta de los recursos humanos se refleja directamente en la baja calidad de los servicios que brinda la Municipalidad distrital de Sachaca, estableciendo una relación entre ambas variables de estudio, y recomienda que se implemente entre otros aspectos la evaluación del desempeño a los servidores públicos para mejorar la calidad de sus servicios de acuerdo con la metodología desarrollada por SERVIR (Evangelista, 2018, pp. 169-171). El estudio es de tipo correlacional con diseño no experimental de corte transversal, y se utilizaron cuestionarios para la medición de las variables de estudio gestión de recursos humanos y calidad de servicio, aplicados a una muestra representativa de 116 trabajadores de la Municipalidad distrital de Sachaca, así como a 384 usuarios de sus servicios respectivamente (Evangelista, 2018, pp. 113-119). La investigación es relevante porque determina un grado de correlación entre la gestión de los recursos humanos dentro de los cuales se encuentra la gestión de rendimiento, con la calidad de los servicios que brinda un gobierno local.

Mayta (2014) en su investigación sobre los efectos en el desempeño de los servidores públicos de la satisfacción laboral en los gobiernos locales de la región de Puno, logró determinar a través del coeficiente de correlación de Spearman y Kendall, que el nivel de correlación entre la satisfacción laboral con el desempeño de los trabajadores es de 0.81, que representa un grado de correlación entre los elementos de cada variable muy alta (81%), y cuyo resultado fue obtenido mediante el empleo de un cuestionario previamente validado a una muestra representativa de 236 trabajadores de 04 municipalidades de nivel provincial de la región de Puno (Mayta, 2014, p. 19-81). En la investigación se concluye que las funciones de los trabajadores no están interrelacionadas con las políticas y las directivas de los sistemas administrativos del Estado, lo que dificulta la evaluación del personal, y

recomienda realizar capacitaciones, mejorar equitativamente las remuneraciones, y alinear la estructura organizacional y los instrumentos de gestión con las directivas de los sistemas administrativos y asignaciones presupuestales (Mayta, 2014, pp. 246-248). La investigación es relevante no solo porque se realizó en diferentes gobiernos locales, sino porque establece la necesidad de la existencia de una correspondencia entre las normas emanadas de los entes rectores de los sistemas administrativos del Estado con los instrumentos de gestión institucional (ROF, POI), así como con las asignaciones presupuestales, para el cumplimiento de sus fines y objetivos institucionales (Mayta, 2014, p. 249).

Álvarez (2018) en su investigación sobre la gestión municipal, atención al cliente y calidad del servicio en el gobierno local de Santa Anita, ubicada en la ciudad de Lima Metropolitana, señala que la gestión municipal y la atención al cliente influye en la calidad del servicio percibida por sus usuarios, cuya eficacia predictiva de la variable dependiente es de 56.4% de acuerdo con el R² de Nagelkerke (Álvarez, 2018, p. 93). La autora utiliza un diseño no experimental, así como el análisis estadístico de regresión logística para determinar el efecto de dos variables independientes (gestión municipal y atención al cliente), sobre una variable dependiente (calidad de servicio), obtenido mediante la aplicación de tres diferentes cuestionarios tipo Likert (un cuestionario para cada variable de estudio), que fueron aplicados a 384 usuarios de los servicios de la Municipalidad distrital de Santa Anita, que constituyeron la muestra de estudio para una población infinita, debido a que se desconoce con exactitud la cantidad de usuarios de los servicios de la mencionada institución (Álvarez, 2018, pp. 61-68).

1.2.3. Local

Una investigación a nivel de la región de Cajamarca sobre la gestión de rendimiento es la realizada por Pajares (2017), y en donde se realiza un análisis sobre el modelo de evaluación del desempeño en la Universidad Nacional de Cajamarca, llegando a plantear un modelo de evaluación basado en el Reglamento de la carrera administrativa y remuneraciones del sector público aprobado mediante el Decreto Supremo N° 005-90-PCM, cuyo propósito es “(..) valorar la actuación del trabajador en el desempeño de sus funciones, superación personal, valor personal, capacitaciones, cumplimiento de las tareas asignadas, su concurrencia a su centro de trabajo, los resultados de su trabajo y estimular su superación” (Pajares 2017, p. 105). Este modelo es una simple evaluación de funciones y obligaciones de los servidores, derivadas de los instrumentos de gestión institucional, que no generan ningún aporte a la mejora de la calidad de los servicios que brinda la mencionada institución de educación superior, y cuya propuesta de evaluación consta de tres métodos de evaluación que son los siguientes: 1) prospectivo, que evalúa conocimientos sobre sus funciones; 2) grados y factores, que es realizada por el jefe inmediato; y 3) legajo de personal, que evalúa el historial documental de los servidores (Pajares 2017, p. 91). En efecto estos métodos de evaluación son meramente formales que no tienen ningún un impacto positivo en los usuarios de los servicios, ni miden el real aporte de los servidores a la consecución de las metas de la institución, porque los indicadores de medición o evaluación no han sido elaborados en base a la ciudadanía o usuarios (externo), sino a su misma organización (interno).

1.3. Teorías relacionadas

La presentación de las teorías que sustentan la investigación es realizada en concordancia con la estructura del planteamiento de las variables de estudio. En consecuencia, primero se realizara un análisis de los gobiernos locales desde la teoría de la dominación de Max Weber (2002), siguiendo con el estudio del modelo de gestión de rendimiento (x) a partir de la teoría de sistemas de Niklas Luhmann (1997; 1998; 2003; 2006), y la teoría sobre los tipos de acción social de Jürgen Habermas (1998); terminando con el análisis de la calidad de los servicios (y) desde las perspectivas teóricas de Von Mises (1986), Hayek (2007), Rawls (2006), y los conceptos sobre calidad desarrollados por los estadounidenses Williams Edwards Deming (1989) y Armand V. Feigenbaum (en Guajardo, 2003).

1.3.1. El modelo de gestión de rendimiento como tipo de dominación racional

Jesús Mosterín sostiene que el estudio científico de un *modelo*, que es entendido como un sistema construido sobre la base de teorías o producto de la teoría aplicada, tiene como finalidad formular un conjunto de enunciados o esquemas que describen su funcionamiento en el tiempo presente para luego explicar su pasado, y predecir su futuro (Mosterín, 1978, pp. 134:138). De este modo, el estudio del modelo de gestión de rendimiento debe transitar por tres momentos claves, en primer lugar es necesario que se describa o diagnostique su funcionamiento (presente), para luego explicar su influencia en otro sistema de gestión como es la calidad del servicio (pasado), y así poder predecir el desarrollo o devenir de la alternativa de solución planteada en beneficio de los gobiernos locales, que son entendidos como las organizaciones gubernamentales básicas de gestión de los distritos y provincias del

país de acuerdo con el artículo I de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía, los intereses propios (...) Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del gobierno local (...). (Gobierno de la República del Perú, 2003, p. 3)

De esta manera, los gobiernos locales tienen competencia en tres ámbitos o campos de acción distintos, a saber: a) el territorio, determinado por los límites geográficos que constituyen el distrito o provincia; b) la población, que reside o se encuentra dentro del territorio; y c) la organización, que es instrumentalizada para gestionar tanto el territorio como a la población, ejerciendo un dominio legítimo del tipo racional de acuerdo con la clasificación efectuada por Max Weber:

Existen tres tipos *puros* de dominación legítima (...) 1. De carácter *racional*: que descansa en la creencia en la legalidad de las ordenaciones estatutarias y de los derechos de mando (...) 2. De carácter *tradicional*: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigen desde lejanos tiempos (...) 3. De carácter *carismático*: que descansa en la entrega extraordinaria a la santidad, heroísmo o ejemplaridad [énfasis del original]. (Weber, 2002, p. 172)

La dominación racional basada en la legalidad es propia de las modernas organizaciones sociales como es el caso de los gobiernos locales, y en donde existe un cuadro administrativo burocrático conformado mediante el reclutamiento según el saber o en función de criterios meritocráticos, y que difiere de los tipos de dominación tradicional y carismática que son características de las organizaciones eclesíásticas o políticas que surgen alrededor de un líder carismático o caudillo según sea el caso, y en donde sus cuadros administrativos son conformados en base al linaje, herencia, estamentos, piedad o por cualidades carismáticas de sus integrantes (Weber, 2002, pp. 172-197).

La dominación racional típica de los gobiernos locales se legitima a través de la legalidad de su poder reconocido por la sociedad, considerando que es el medio

más adecuado para conseguir fines previamente determinados (Habermas, 1998, p. 147). El dominio o poder dentro del ámbito de acción de la organización es ejercido a través de los Sistemas Funcionales y Sistemas Administrativos que conforman el aparato estatal:

Los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública (...) Son de dos tipos: 1. Sistemas Funcionales. 2. Sistemas Administrativos (...) Los Sistemas están a cargo de un Ente Rector. (Gobierno de la República del Perú, 2007, p. 8)

Así, la gestión de los gobiernos locales en el ámbito organizacional es realizada mediante los Sistemas Funcionales, que son los encargados de implementar las políticas públicas relacionadas con las actividades sustantivas de las entidades en las materias de ambiente, educación, salud, comunicaciones, transporte, tributación y otros, requiriendo la participación de varias instituciones de los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional, y local); y a través de los Sistemas Administrativos, se regula el uso de los recursos públicos (humanos, económicos, y materiales) relacionadas con las actividades de soporte administrativo y planificación institucional (Gobierno de la República del Perú, 2007, p. 8). De este modo, la gestión de los recursos humanos en las organizaciones gubernamentales es un Sistema Administrativo, que es definido como el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas referidos a la gestión de los servidores públicos, y cuyo ente rector es SERVIR (Gobierno de la República del Perú, 2008, p. 2). Este Sistema Administrativo se encuentra integrado a su vez por siete subsistemas, a saber: 1) Planificación de políticas de recursos humanos, 2) Organización del trabajo y su distribución, 3) Gestión del empleo, 4) Gestión del rendimiento, 5) Gestión de la compensación, 6) Gestión del desarrollo y la capacitación, y 7) Gestión de las relaciones humanas y sociales; configurando juntos el ámbito de acción de las

oficinas de recursos humanos en el sector público (PCM, 2014, pp. 6-7). La clasificación en subsistemas tiene por finalidad la diferenciación y especialización de los procesos ejecutados en la gestión de los recursos humanos, y en donde la gestión del rendimiento como uno de estos subsistemas es caracterizada de la siguiente manera:

La gestión del rendimiento identifica, reconoce y promueve el aporte de los servidores civiles a los objetivos y metas institucionales y evidencia las necesidades requeridas por aquellos para mejorar el desempeño en sus puestos y, como consecuencia de ello, de la entidad (...) La planificación institucional constituye fuente de información objetiva para la valoración del rendimiento, facilitando la consistencia entre el desempeño del servidor y los objetivos y metas de la entidad. (PCM, 2014, p. 10)

La gestión del rendimiento no solo tiene como funciones la identificación y el reconocimiento del aporte de los servidores públicos a los objetivos y metas de la organización, sino también tiene como función, el promover que su desempeño contribuya con la consecución o logros institucionales. El subsistema se encuentra vinculado con el Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos que lo contiene, así como con el resto de Sistemas Administrativos y Funcionales que existen en los organismos gubernamentales, requiriendo para su correcta operación que las funciones, compromisos y metas valoradas en el proceso de evaluación de desempeño estén relacionadas, tanto a nivel sistémico (macro) como personal o individual (micro); es decir, debe ser congruente con los objetivos y metas institucionales, así como con el accionar de cada servidor público en su puesto para que el modelo de gestión de rendimiento contribuya con el cumplimiento de los objetivos y metas de la organización.

1.3.1.1. La gestión de rendimiento como sistema funcional

Niklas Luhmann (1997) señaló que los sistemas funcionales como es el caso del Subsistema de Gestión de Rendimiento que cumple una función

exclusiva y excluyente dentro del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, están compuestos por operaciones específicas que generan una diferencia entre el sistema y el entorno, o lo que es lo mismo, entre lo interno y externo, existiendo una relación circular entre ambos conceptos:

Solo puede operar un sistema y solo las operaciones pueden producir sistemas (...) las operaciones condensan una diferencia entre el sistema y el entorno (...) Esta misma operación le permite al sistema producir, simultáneamente, las estructuras que fijan las condiciones para la capacidad de conexión (...) La unidad de los modos de operación es la que garantiza esta interrelación y, con ello, la continuidad y la autorreproducción (autopoiesis) del sistema. (Luhmann, 1997, pp. 116-117)

Las operaciones del sistema también producen las estructuras que le facilitan establecer conexiones (internas y externas), que son permanentes en el tiempo y que garantizan su autorreproducción, porque no existe estructuras, por un lado, y funciones por el otro, sino más bien, son parte de una sola unidad operacional del sistema (Luhmann, 1997). Diferenciándose a partir de la referencia operacional y codificación de la información que caracteriza al sistema funcional:

(...) en los sistemas funcionales de la sociedad moderna aparece la distinción entre referencia y codificación -referencia en el sentido de la distinción entre autorreferencia y heterorreferencia, y codificación en el de la distinción entre valor positivo y valor negativo de un código (...) Esto significa que las dos caras de la distinción referencial son accesibles para los dos valores del código. (Luhmann, 1998, pp. 141-142)

De acuerdo con Luhmann (1997), los *valores de la codificación* de la información del sistema funcional pueden ser positivos, si es que se cumple con su finalidad, o negativos, en caso el resultado sea opuesto a lo previamente establecido; mientras, que la *referencia operacional* del sistema es autorreferencial, en el sentido que se relaciona solo con sus propias operaciones (autopoiesis), y es heterorreferencial, en el sentido, que solo se

relaciona con las operaciones de otros sistemas, ya sea con el sistema de la sociedad en términos de función, o con otros sistemas del mismo nivel en términos de inputs (entradas) y outputs (salidas):

(...) cada subsistema puede activar ahora sus operaciones selectivas hacia tres distintas referencias sistémicas: 1) hacia el *sistema de la sociedad* en términos de su *función*; 2) hacia *otros subsistemas*, dentro del entorno interno de la sociedad, en términos de *prestaciones input y output*; 3) y hacia *sí mismo* en términos de *autorreflexión* [énfasis del original]. (Luhmann, 1998, p. 81)

Los acoplamientos del sistema hacia sí mismo (autopoiesis) y con otros sistemas (simultaneidad), son producidos por la comunicación de códigos binarios entre los diferentes sistemas parciales diferenciados a partir de una especificidad que le es propia o inherente y que realizan o reproducen conjuntamente con otros sistemas del mismo tipo; por ejemplo, la operación del Subsistema de Gestión de Rendimiento referida con la calificación de las metas y compromisos asignados a cada servidor público se acopla con la operación del Sistema Administrativo de Planeamiento Estratégico en la parte concerniente a la evaluación del Plan Operativo Institucional (POI), garantizando la simultaneidad de ambos sistemas, que no es lo mismo que sincronizar sus operaciones, debido a que cada uno tiene su propia lógica como sistema funcional o parcial, y solo requiere especificidad en el tratamiento de la información, entendiendo el sistema como un modo de operación que transmite información o comunicación y no como un conjunto de partes y sus relaciones (Luhmann, 2006, p. 473).

(...) las irritaciones nunca pueden atribuirse (como unidad) al entorno, sino que exigen la identificación de las fuentes específicas de la interferencia; de otro modo no se percibirán (...) el sistema tiene la doble posibilidad de reaccionar mediante un *feedback* negativo (eliminando la diferencia surgida por la perturbación) o mediante un *feedback* positivo (reforzando la desviación) [énfasis del original]. (Luhmann, 2006, p. 627)

La irritación o perturbación es un estado propio del sistema y no de su entorno, y requiere que sea identificada para que el sistema pueda reaccionar mediante un feedback (retroalimentación) de forma negativa, corrigiendo las consecuencias no deseadas o reaccionando de forma positiva, fortaleciendo las consecuencias deseadas. Las interferencias provenientes de otros sistemas y que generan irritación en un sistema específico no ponen en cuestión las operaciones del sistema, sino solo su racionalidad. En el caso estudiado, la crítica no está relacionada con la gestión de rendimiento o el desempeño de los servidores públicos, y más bien, se direcciona a la racionalidad del sistema, que debe ser sensible a estas perturbaciones para reaccionar adecuadamente, considerando que proviene de otros sistemas como el de la sociedad o de la misma organización, que en el sector público son el fundamento de su existencia.

Las operaciones sistémicas de las organizaciones jerarquizadas como los gobiernos locales se presentan en dos direcciones, de arriba - abajo y de abajo - arriba, que solo es posible por la clasificación de los servidores públicos en rangos o estratos de dirigentes y subordinados, siendo excluyentes y exclusivos, porque no es posible pertenecer a varios rangos a la vez, debido a que el sistema al que pertenece regula tanto, los temas que son materia de cada rango, las reglas que comunica y la posición dentro de la organización (Luhmann, 2006, pp. 540:585). Las normas que regulan los sistemas de organizaciones jerarquizadas son consideradas como una expectativa fáctica del desempeño de sus miembros, comprensible a través de la comunicación y no como hechos en sí mismos con contenido factico, porque no existen en la realidad más allá de la mera formalidad, que le otorga

la categoría de estar solamente vigentes, componiéndose de estructuras comunicativas que generan una interpretación por parte de los agentes sociales que las ponen de manifiesto (Luhmann, 2003, pp. 20-21).

1.3.1.2. La gestión de rendimiento como acción social

El diccionario de la Real Academia Española (RAE) define en su primera acepción la palabra *rendimiento* como “Producto o utilidad que rinde o da alguien o algo” (2019, párr. 1); es decir la gestión de rendimiento mide el efecto generado por una acción humana o por un conjunto de acciones humanas sobre los bienes y servicios prestados por los organismos públicos a la ciudadanía. Ahora bien, esta acción humana que se encuentra referida con el rendimiento o desempeño de los servidores públicos dentro del modelo de gestión de rendimiento no es cualquier tipo de acción individual, sino es de carácter social como lo estableció Max Weber, debido a que el sentido mentado por los sujetos inmersos en la acción está orientado por las conductas o acciones de otros sujetos (Weber, 2002, p. 5). Empero, la clasificación efectuada por este pensador sobre los tipos de acción social (con arreglo a fines o racional, con arreglo a valores, afectiva y tradicional) no es acorde para el análisis del presente estudio porque estos tipos de acción estrechan o reducen la conciencia del sujeto reduciendo su libre albedrío (Habermas, 1998, p. 362); por lo que, resulta más adecuado para nuestro objeto de estudio utilizar la clasificación realizada por otro sociólogo alemán como es el caso de Jürgen Habermas, quien distingue cuatro conceptos básicos que engloban la acción social, y en donde la toma de decisiones de los sujetos no está reducida a una mera valoración subjetiva para alcanzar algún fin determinado

(racional, valores, afectos, costumbres), sino es una manifestación objetiva de la conducta humana:

(...) *acción teleológica* (...) El actor realiza un fin o hace que se produzca el estado de cosas deseado eligiendo en una situación dada los medios más congruentes y aplicándolos de manera adecuada (...) *acción regulada por normas* (...) El actor particular observa una norma (o la viola) tan pronto como en una situación dada se dan las condiciones a que la norma se aplica (...) *acción dramática* (...) El actor suscita en su público una determinada imagen, una determinada impresión de sí mismo, al develar más o menos de propósito su propia subjetividad (...) *acción comunicativa* (...) Los actores buscan entenderse sobre una situación de acción para poder así coordinar de común acuerdo sus planes de acción y con ello sus acciones [énfasis del original]. (Habermas, 1998, pp. 122-124)

En la gestión de rendimiento, los servidores públicos orientan su acción teleológicamente cuando cumplen la finalidad o meta que le ha sido asignada al puesto o cargo que desempeñan dentro de la estructura orgánica de la entidad; la acción regulada por normas, se produce cuando su accionar se orienta por lo estipulado en la normatividad del sistema funcional o administrativo según sea el caso; la acción dramática, se produce en la interacción del servidor público con la ciudadanía o beneficiarios de la prestación de los servicios, y es orientada por la imagen o impresión que el propio servidor quiere otorgar a la ciudadanía o usuarios (internos y externos) mostrando sus valores o principios éticos (subjetividad); y la acción comunicativa, que al igual que la acción dramática se genera en un proceso de interacción social, pero no solo con los beneficiarios de sus servicios, sino también, con otros servidores públicos que por la jerarquía pueden ser sus subordinados, su jefe inmediato, pares, o servidores públicos de otras unidades orgánicas, orientando su accionar sobre la base de la comunicación que establece con estos agentes sociales arribando a entendimientos o consensos sobre temas que le competen según el cargo desempeñado dentro de la organización.

1.3.2. Calidad del servicio en los gobiernos locales

Para el economista austriaco Ludwig Von Mises la relación generada por el intercambio de bienes y servicios es la relación social por excelencia, porque crea el lazo que forma la sociedad basado en el principio de reciprocidad, que en la antigüedad rezaba de la siguiente manera: *do ut des* (doy para que des), y cuya acción puede ser voluntaria u obligatoria en función de un mandato (Von Mises, 1986, pp. 301:303).

Nuestra libertad de elección (...) se funda en que, si una persona rehúsa la satisfacción de nuestros deseos, podemos volvernos a otra. Pero si nos enfrentamos a un monopolista, estamos a merced suya (...) Nada hace una situación tan insoportable como el saber que ningún esfuerzo nuestro puede cambiarla. (Hayek, 2007, pp. 128-129)

Los usuarios de los servicios públicos brindados por los gobiernos locales a diferencia de lo que ocurre en el sector privado no pueden recurrir a otro ofertante para reemplazarlos y generar un entorno competitivo que impulse a estos organismos gubernamentales a mejorar la calidad de los mismos, debido a que ejercen un dominio (poder) monopólico sobre la prestación de sus servicios, como consecuencia de tener competencias exclusivas y excluyentes delimitadas legalmente (Gobierno de la República del Perú, 2003); encontrándose el ciudadano a su merced al no poder sustituir totalmente estos servicios por otros generando una insatisfacción ciudadana (Hayek, 1986). Esto se agrava si es que la calidad de los servicios no es la esperada por los usuarios, por lo que la gestión pública debe estar orientada a la calidad de la prestación de los servicios, y esto, solo se logra cuando se enfoca en los resultados (CLAD, 2008, p. 7). Esto no significa, que los procesos internos establecidos entre los diversos integrantes que conforman la organización gubernamental o las etapas iniciales de la prestación de los servicios pierdan importancia; más bien, significa que todo el proceso que involucra la prestación de un determinado servicio público

debe estar impregnada o avocada a su razón de ser: el ciudadano, que es el receptor final de los resultados de sus servicios.

La calidad de la prestación de los bienes y servicios comprende acciones que abordan desde el diseño y el proceso de producción del bien o servicio, el acceso y la atención en ventanilla, cuando corresponda, hasta el bien o servicio que presta la entidad. (PCM, 2018b, p. 14)

Si bien, la relación entre ciudadano y servidor público ocurre en la última etapa de la prestación de los servicios, esta incluye a las dos etapas anteriores (diseño y producción), sin las cuales no es posible que se genere este tipo de relación porque son etapas consecutivas de un mismo proceso prestacional de un determinado servicio público. Así, el desempeño de los servidores públicos puede ser medido a través de un modelo de gestión de rendimiento que cuantifique su aporte en la calidad de la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos, o lo que es lo mismo, en función del valor público creado como una equivalencia del valor económico o rentabilidad que se usa para medir el desempeño de los organismos privados; entendiendo, que el valor público es el resultado efectivo de las intervenciones de los organismos gubernamentales en las necesidades y expectativas de los ciudadanos orientadas a generar beneficios en la sociedad (SGP, 2019, p. 6).

1.3.2.1. Servicios brindados por los gobiernos locales

Desde la perspectiva de la administración se relacionan a los servicios con las prestaciones intangibles opuestos a los bienes tangibles que las organizaciones brindan a sus usuarios (Parasuraman, Zeithaml y Berry, 1985; Lovelock, 1983; Fisher y Narro, 1994; Kotler, 1997; citados en Duque, 2005, pp. 64-65); sin embargo, esta diferenciación es aparente y no acorde con la presente investigación, considerando que el proceso prestacional ya sean estos intangibles o tangibles son productos del desempeño de los servidores

públicos que cumplen las etapas del proceso prestacional (diseño o planificación, producción y entrega). La supuesta intangibilidad de los “servicios” no son tales, porque tienen un efecto práctico en la sociedad que es susceptible de evaluación empírica por los ciudadanos; por ejemplo, la prestación del servicio de limpieza pública o seguridad ciudadana por parte de los gobiernos locales, pueden ser constatadas empíricamente por cualquier ciudadano a fin de verificar y emitir un juicio razonable sobre la calidad de estos servicios al igual que ocurre con los llamados “bienes” tangibles. De esta manera, los servicios incluyen a todas las prestaciones brindadas por los gobiernos locales a los ciudadanos, que por su naturaleza o relación entre ciudadano y gobierno local se clasifican en *transaccionales*, donde el ciudadano acude a la entidad pública con el objetivo de realizar un trámite administrativo de acuerdo con su competencia reguladora, inspectora, o sancionadora para conseguir un derecho administrativo (licencias, autorizaciones, concesiones, certificados, etcétera); y *no transaccionales*, donde el ciudadano en principio no tiene la necesidad de acudir a la entidad pública y realizar un trámite específico para la prestación del servicio, sino que estos son provistos de forma general en las materias de economía (obras de infraestructura, promoción empresarial y turismo), social (programas sociales, seguridad ciudadana, participación ciudadana), y ambiental (protección de recursos naturales, y cuidado del ambiente a través de las acciones de limpieza pública, y mantenimiento de parques y jardines), en beneficio de toda la ciudadanía o un sector de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad (SGP, 2019, pp. 5-6). En los gobiernos locales ambos tipos de servicios se circunscriben a las siguientes competencias:

Tabla 01*Competencias de los gobiernos locales*

Competencia	Descripción
Espacio físico	- Referida con las acciones de zonificación y planificación urbana y rural del territorio.
Servicios públicos	- Referida con las acciones de gestión de la salubridad, salud, tránsito, educación, cultura, deporte, seguridad ciudadana, comercio, registros civiles, parques y jardines.
Ambiente	- Referida con las acciones de protección y conservación de los recursos ambientales.
Economía	- Referida con las acciones de desarrollo económico.
Participación vecinal	- Referida con las acciones de promoción de la participación ciudadana en los asuntos de gobierno.
Servicios sociales	- Referida con las acciones de gestión de programas sociales en beneficios de población en riesgo.
Drogadicción	- Referida con las acciones de lucha contra el consumo de drogas.

Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno de la República del Perú (2003, pp. 11-12).

Las competencias de los gobiernos locales según la materia o ámbito de acción dentro de la esfera pública y no en función de las características de los tipos de servicios prestados, permite que dentro de una sola competencia puede haber servicios de naturaleza transaccional o no transaccional según sea el caso, como se aprecia en la competencia denominada “servicios públicos”, que incluye el servicio transaccional de registro civil (función reguladora) y el servicio no transaccional de seguridad ciudadana (función social) (ver Tabla 01), compartiendo ambos tipos de servicios su carácter indivisible y público en contraposición a los servicios privados de acuerdo con el pensador estadounidense John Rawls:

La distinción entre bienes públicos y privados (...) es la de que un bien público tiene dos rasgos característicos, su indivisibilidad y su carácter público (...) La cantidad resultante no puede dividirse, como ocurre con los

bienes privados, ni ser adquirida por los individuos de acuerdo con sus preferencias. (Rawls, 2006, p. 250)

Los servicios públicos no pueden ser divididos según los gustos y preferencias de los ciudadanos como ocurre en el sector privado porque reproduciría las desigualdades sociales contradiciendo los principios de igualdad de condiciones (Tocqueville, 2007, pp. 33:531), y equidad en la espera pública, que obliga a no perjudicar y respetar los derechos de todo ciudadano (Mill, 1993, pp. 153-154), y que generan el bien común que sustenta a los Estados democráticos, orientados a satisfacer una necesidad de carácter público compartida por la sociedad en su conjunto o por un sector vulnerable de la población; teniendo en cuenta que, la provisión de servicios públicos son estructurados a través de procesos o acuerdos políticos y no según reglas mercantilistas (Rawls, 2006, p. 250).

1.3.2.2. La calidad como juicio de valor ciudadano

Ludwig Von Mises definió la calidad como aquellas propiedades del bien (servicio) que los usuarios efectivos o potenciales toman como referencia al actuar (1986, p. 342), valorando su utilidad para la consecución de fines determinados según sus necesidades:

El individuo advierte mentalmente la utilidad de los bienes, es decir, su idoneidad para conseguir apetecidos resultados; y al actuar, los convierte en medios (...) Al evaluar estados de satisfacción muy distintos entre sí (...) el hombre ordena en una escala todas las cosas, contemplándolas solo en orden a su idoneidad para incrementar la satisfacción propia. (Von Mises, 1986, pp. 153:193)

De este modo, la calidad no es una cuestión intrínseca de los bienes y/o servicios porque es una cualidad o atributo otorgado por los sujetos en razón de su utilidad o idoneidad para la satisfacción de una necesidad

específica, efectuada en base al análisis costo - beneficio o medio - fin por parte de los usuarios, siendo la conducta humana la que engendra valor a los servicios y no al revés (Von Mises, 1986, pp. 158-159).

La calidad esta entendida como la medida en que los bienes y servicios brindados por el Estado satisfacen las necesidades y expectativas a las personas (...) la satisfacción ciudadana se define como la valoración que hacen las personas sobre la calidad percibida del bien o servicio que recibe de la entidad pública. (SGP, 2019, p. 6)

Esta definición de calidad es concordante con lo establecido por el estadounidense Williams Deming, para quien la calidad del servicio también se encuentra íntimamente ligada con la satisfacción del usuario, advirtiendo que cuando los prestadores de servicios otorgan voz a sus usuarios le confieren poder de decisión sobre las etapas de producción, logrando que sus servicios se acomoden a sus necesidades a un menor coste, denominando a este proceso como “democracia en la industria” (Deming, 1989, pp. 142:145). En las organizaciones gubernamentales este proceso pasa por concebir los servicios que prestan como derechos ciudadanos acorde con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, que prescribe:

Los ciudadanos demandan un Estado Moderno, al servicio de las personas (...) concibiendo sus servicios o intervenciones como expresiones de los derechos ciudadanos (...) como aquel orientado al ciudadano, eficiente, unitario y descentralizado, inclusivo y abierto (...). (PCM, 2013, p. 19)

La calidad de los servicios públicos concebidos como derechos ciudadanos es evaluada a través de las siguientes categorías: a) Orientación, que significa que los servicios responden a las necesidades de los ciudadanos; b) Eficiente, referido al uso racional de los recursos; c) Descentralizado, adaptación de los servicios al espacio territorial del ciudadano mediante canales de atención (presencial, móvil o itinerante, y virtual); d) Inclusivo, aseguran la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos; y e) Abierto,

referido con los mecanismos de transparencia y accesibilidad de los servicios (PCM, 2013, p. 19). Ahora bien, de acuerdo, con Armand V. Feigenbaum creador del concepto de calidad total, estas categorías deben construirse desde las etapas iniciales de la prestación de los servicios y no introducirlas al final, para lo cual, se requiere la participación de los trabajadores de la organización (Guajardo, 2003, p. 64); teniendo en cuenta que, el juicio de valor emitido por los usuarios sobre los servicios que presta la organización solamente se limita a ordenar en una escala gradual su calidad en un tiempo y espacio determinado, expresado en categorías o números ordinales mediante un orden de preferencias y secuencias lógicas (Von Mises, 1986, pp. 160-161).

1.4. Problema de investigación

¿Qué modelo de gestión de rendimiento mejora la calidad de los servicios en los gobiernos locales de Cajamarca?

1.5. Justificación

La presente investigación es importante a nivel teórico porque contribuye con el debate académico sobre los modelos de gestión de rendimiento que promueven la calidad de los servicios públicos brindados por los gobiernos locales en concordancia con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, que tiene como objetivo central desarrollar una gestión pública orientada a resultados y al ciudadano para mejorar el impacto positivo que el ejercicio de la función pública tiene en la ciudadanía, manifestándose a través de la mejora de la calidad de los servicios públicos (PCM, 2013, p. 27), no solo limitándose a medir y/o evaluar el desempeño de los servidores públicos como es la propuesta desarrollada por SERVIR (2018).

La investigación también, tiene una relevancia practica porque plantea un modelo de gestión de rendimiento del personal específicamente diseñado para los gobiernos locales, que contribuye con solucionar la problemática identificada, así como mejorar la calidad de los servicios públicos que brindan a la ciudadanía. En términos cuantitativos el estudio de problemáticas que afectan a este tipo de organismos gubernamentales es de vital importancia considerando que en el país existen 1 872 gobiernos locales, de los cuales 196 son municipalidades provinciales y 1 676 son municipalidades distritales, que cuentan con 216 772 servidores públicos (INEI, 2018b, p. 22:29), que representan el 15% del total (1 422 815 en el 2017) de servidores públicos que existen en el Perú (SERVIR, 2019, p. 5), y gestionan el 20% (S/ 38 214 344 171.00 soles) del total de Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del periodo 2019 del país (S/ 187 582 092 424.00 soles), por delante de los gobiernos regionales con el 18% y detrás del gobierno nacional con el 62% (MEF, 2019).

Metodológicamente la investigación aporta un instrumento de recojo de información como es el Cuestionario diseñado para medir la calidad de los servicios que brindan los gobiernos locales, que ha sido debidamente validado por expertos y acreditando su confiabilidad mediante el coeficiente de alfa de Cronbach.

1.6. Objetivos de investigación

1.6.1. Objetivo central

Plantear un modelo de gestión de rendimiento para mejora la calidad de los servicios en los gobiernos locales de Cajamarca.

1.6.2. Objetivos específicos

- a. Diagnosticar el modelo de gestión de rendimiento en los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca.
- b. Diagnosticar la calidad de los servicios en los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca.
- c. Identificar los factores influyentes en la calidad de los servicios en los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca.
- d. Diseñar un modelo de gestión de rendimiento para mejorar la calidad de los servicios en los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca.
- e. Estimar los resultados de la implementación del modelo de gestión de rendimiento para mejorar la calidad de los servicios en los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca.

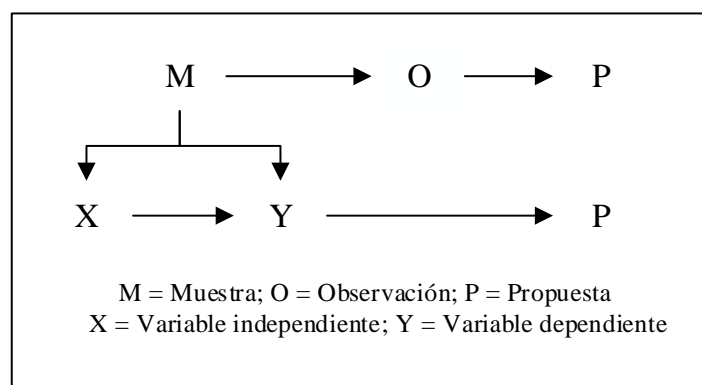
II. MÉTODO

2.1. Tipo y diseño de investigación

La investigación por su nivel de alcance es de tipo *descriptiva - explicativa - propositiva*, porque a partir del diagnóstico o caracterización de las variables de estudio se identifica sus propiedades y atributos, para luego establecer una explicación causal entre ambas variables, y plantear una propuesta de mejora de la variable dependiente modelo de gestión del rendimiento (x) en función de la variable independiente calidad de los servicios (y). El diseño de investigación es de tipo *no experimental - transversal*, debido a que las variables de estudio han sido analizadas tal y como se muestran en su contexto natural, sin manipular deliberadamente las condiciones ni los componentes de ninguna de ellas, y porque la recolección de información se realizó en un solo momento temporal previamente establecido (Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P., 2014, pp. 152-159).

Figura 01

Diseño de investigación



Fuente: Elaboración propia.

Como se muestra en la representación gráfica del diseño de investigación, a partir de la muestra representativa de la población objeto de estudio se plantea la propuesta de mejora del problema analizado.

2.2. Operacionalización de variables

La operacionalización ha sido realizada mediante la descomposición de las variables de estudio en dimensiones, indicadores e ítems, tal y como se muestra a continuación:

Tabla 02

Matriz de operacionalización de variables

Variables	Dimensiones	Indicadores	Ítems	Instrumentos	
Modelo de gestión de rendimiento (x)	Poder	Administrativo	- Planificación, recursos humanos, logística, y presupuesto	Ficha de resumen	
		Funcional	- Proyectos de inversión		
		Operacional	- Inputs, proceso, outputs		
	Sistema	Referencial	- Acoplamiento autorreferencial y heterorreferencial		
		Codificación	- Código binario		
		Rendimiento	Teleológica		- Desempeño en función de metas
			Normativa		- Desempeño en función de normas y reglamentos
	Dramatúrgica		- Desempeño en función de valores y conducta ética		
	Comunicativa	- Desempeño en función de entendimientos y consensos			
	Calidad de los servicios (y)	Servicio	Transaccional		- Tipos: Regulación, inspección, y sanción
No transaccional			- Tipos: Economía, social, y ambiental		
Calidad		Orientación			
		Eficiencia	- Escala de medición: Muy bajo, Bajo, Regular, Alto, Muy alto		
		Descentralizado			
		Inclusivo			
Abierto					

Fuente: Elaboración propia.

2.3. Población, muestra y muestreo

La población de análisis está constituida por los usuarios de los servicios brindados por los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca. La muestra de estudio es de tipo *no probabilística por cuotas* (Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. 2014, pp. 186-187), calculada mediante la fórmula para poblaciones infinitas, teniendo en cuenta que, no es posible conocer con exactitud el tamaño y las características demográficas de esta población, y debido a que durante la etapa de recolección de información se busca conocer en especial características cualitativas y cuantitativas de la variable dependiente de acuerdo con el tipo y diseño de investigación establecido.

Formula:

$$n = \frac{Z * p * (1 - p)}{e^2}$$

Dónde:

n = Tamaño de muestra

Z = Nivel de confianza al 95% establecido por el investigador = 1.96

p = Probabilidad de ocurrencia (0.5)

e = Margen de error permisible (5% = 0.05)

Reemplazar:

$$n = \frac{1.96 * 0.5 * (1 - 0.5)}{0.05^2}$$

$$n = 384.16$$

La muestra obtenida es distribuida por cuotas según la proporción o ratio de representatividad que tiene cada uno de los distritos o localidades objeto de estudio sobre el total de la población clasificada por género de la provincia de Cajamarca, de acuerdo

con los resultados definitivos del Censo Nacional 2017 (INEI, 2018a), tal y como se muestra a continuación:

Tabla 03

Distribución de muestra no probabilística por cuotas

Localidad / distrito	Población						Muestra por cuotas					
	Hombres		Mujeres		Subtotal		Hombres		Mujeres		Subtotal	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Cajamarca	104808	30.1	113933	32.7	218741	62.8	116	30.1	126	32.7	242	62.8
Asunción	3720	1.1	4219	1.2	7939	2.3	04	1.1	05	1.2	09	2.3
Chetilla	1641	0.5	219	0.6	3660	1.1	02	0.5	02	0.6	04	1.1
Cospán	3632	1.0	3398	1.0	6760	1.9	04	1.0	04	1.0	08	1.9
La Encañada	9056	2.6	10119	2.9	19175	5.5	10	2.6	11	2.9	21	5.5
Jesús	7166	2.1	7854	2.3	1520	4.3	08	2.1	09	2.3	17	4.3
Llacanora	2631	0.8	3008	0.9	5639	1.6	03	0.8	03	0.9	06	1.6
Los Baños del Inca	22199	6.4	23950	6.9	46149	13.2	24	6.4	26	6.9	50	13.2
Magdalena	4000	1.1	4271	1.2	8271	2.4	04	1.1	05	1.2	09	2.4
Matara	1634	0.5	1835	0.5	3469	1.0	02	0.5	02	0.5	04	1.0
Namora	4396	1.3	4871	1.4	9267	2.7	05	1.3	05	1.4	10	2.7
San Juan	2120	0.6	2223	0.6	4343	1.2	02	0.6	02	0.6	04	1.2
Total	166733	47.9	181700	52.1	348433	100	184	47.9	200	52.1	384	100

Fuente: Elaboración propia en base a información de INEI (2018a, pp. 68-110).

De acuerdo con la Tabla 03, la ciudad de Cajamarca y el distrito de Los Baños del Inca son los territorios que concentran la mayor parte de la cuota en la distribución total de la muestra no probabilística, cada uno con 62.8% y 13.2% respectivamente. Las mujeres obtienen una mayor cuota que los hombres en la distribución por género, debido a que representan el 52.1% del total de la muestra de estudio, que ha sido seleccionada según los siguientes criterios:

- a. *Criterios de inclusión.* - Hombres y mujeres mayores de edad (18 años a más) que son usuarios de los servicios que brindan los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca.
- b. *Criterios de exclusión.* - Hombres y mujeres que son usuarios y a la vez servidores públicos en los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca.

2.4. Técnicas e instrumentos de recolección de información, validez y confiabilidad

De acuerdo con la operacionalización de las variables de estudio, se utilizaron técnicas e instrumentos de recolección de información, tanto de carácter cuantitativo como cualitativo, a fin de medir y valorar según corresponda cada uno de los indicadores de las variables de investigación.

2.4.1. Técnicas

- a. Análisis documental.* - Mediante la revisión de los documentos de planificación, instrumentos de gestión y otros tipos de documentos oficiales de los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca, se recopiló información sobre la variable de estudio modelo de gestión de rendimiento (x).
- b. Observación.* - Mediante esta técnica se examinó el entorno físico (infraestructura, materiales), y ambiente social (relaciones sociales, comunicación verbal y no verbal) de los actores sociales (servidor público y usuario) que intervinieron en la prestación de los servicios brindados por los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca.
- c. Encuesta.* - Mediante un encuestador debidamente capacitado sobre el tema de investigación se realizaron una serie de preguntas (15) a la muestra de estudio a fin de recabar información sobre la variable dependiente calidad de los servicios (y) en los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca.

2.4.2. Instrumentos

- a. Ficha de resumen.* - La información recabada a través del análisis documental se registró en fichas de resumen que nos permitió ordenar y clasificar la información

según el tipo y el contenido de cada fuente bibliográfica o documental consultada según los indicadores y dimensiones de estudio de la variable independiente.

- b. *Guía de observación.* - Las observaciones realizadas sobre aspectos relevantes de la variable dependiente se registraron en una guía consignando las características principales del hecho observado en relación con los indicadores y dimensiones de estudio.
- c. *Cuestionario.* - Mediante dos preguntas cerradas con alternativa de respuesta múltiple (1-2), y doce preguntas con alternativa de respuesta tipo Likert (3-14) previamente validadas y confiables, se recogió la opinión y valoración de los usuarios sobre la variable dependiente calidad de los servicios, y mediante una pregunta abierta (16) se recogió información sobre los factores influyentes en la calidad de los servicios prestados por los gobiernos locales.

2.4.3. Validez y confiabilidad

El instrumento de recojo de información denominado *Cuestionario*, tiene una validez de contenido “excelente” de acuerdo con el juicio de expertos y la escala de medición correspondiente (ver anexo 05); mientras que la confiabilidad de este instrumento de recojo de información es “muy alta” con una calificación de 72.0 puntos de conformidad con el coeficiente de alfa de Cronbach, que mide la congruencia interna de cada pregunta o ítem que ha sido formulado en el referido instrumento en relación con las dimensiones e indicadores de la variable de estudio, demostrando que los resultados obtenidos a través de este instrumento son coherentes y consistentes.

2.5. Procedimiento

La información recabada mediante la *Ficha de resumen* de los instrumentos de gestión institucional, documentos de planificación de los gobiernos locales, y la obtenida de fuentes de información de organizaciones gubernamentales de carácter nacional (MEF, OSCE, INEI, etcétera) en soporte virtual, fueron seleccionadas y clasificadas según los indicadores y dimensiones de la variable independiente a fin de diagnosticar el modelo de gestión de rendimiento (x).

El *Cuestionario* de medición de la variable dependiente calidad de los servicios (y) fue suministrado a la muestra de estudio, sin que el encuestador interfiera o influya de manera directa o indirecta en las respuestas del encuestado, y cuyas alternativas de respuesta tipo Likert fueron codificadas de menor a mayor grado en el sentido de izquierda a derecha, obteniendo los valores numéricos que se encuentran en los intervalos de 01 al 05, que representan los siguientes niveles de medición: muy bajo (01), bajo (02), regular (03), alto (04), y muy alto (05).

La información recopilada a través de la *Guía de observación* fue clasificada y ordenada según los indicadores y dimensiones de la variable dependiente calidad de los servicios (y), estableciendo relaciones de causalidad con los factores que influyen en esta variable de estudio.

2.6. Método de análisis de información

La información de carácter cuantitativo recogida mediante el *Análisis documental* referido a la variable independiente modelo de gestión del rendimiento (x), y mediante la *Encuesta* de medición de la variable dependiente calidad de los servicios (y), fue analizada a través del programa estadístico SPSS v24 y Microsoft Office Excel Profesional, que nos proporcionaron estadísticas descriptivas como medidas de tendencia central, dispersión, y

variabilidad que fueron presentadas en tablas y figuras que sirvieron para diagnosticar ambas variables de estudio. La información de carácter cualitativo recabada mediante las mencionadas técnicas de recojo de información, así como a través de la *Observación* fue procesada con el programa informático Atlas.ti. v8, creando una red semántica de interpretación para determinar los factores influyentes en la calidad de los servicios brindados por los gobiernos locales. Asimismo, esta información también fue procesada con el programa Microsoft Office Visio Profesional para diagramar y caracterizar los flujos o procesos de la variable independiente y propuesta de solución respectiva.

2.7. Aspectos éticos

Se informó previamente a cada uno de los encuestados sobre los objetivos y naturaleza de la investigación con la finalidad de obtener su consentimiento informado antes de la aplicación del instrumento de recojo de información correspondiente. Este proceso fue realizado respetando la dignidad humana, valores, creencias, ideas y otras de similar índole que caracterizan a la población objeto de estudio. Asimismo, la información recopilada en la investigación fue tratada con rigor y minuciosidad en todas las etapas de estudio, utilizando la evidencia empírica o documental obtenida de las fuentes de información primaria y secundaria según sea el caso, y que permitieron garantizar el cumplimiento de los requisitos éticos, legales y de seguridad establecidos por la universidad.

III. RESULTADOS

Los resultados de la investigación han sido ordenados de manera lógica y secuencial en concordancia con los objetivos específicos planteados; iniciando con el diagnóstico de la variable independiente modelo de gestión de rendimiento (x), para luego seguir con el diagnóstico de la variable dependiente calidad de los servicios (y), y finalmente identificar los factores influyentes en la variable dependiente, tal y como se muestra a continuación:

3.1. Diagnóstico del modelo de gestión de rendimiento

El modelo de gestión de rendimiento ha sido diagnosticado mediante la caracterización del poder que ejerce los gobiernos locales, funcionamiento del sistema de gestión de rendimiento y los distintos tipos de acciones sociales que son considerados en la evaluación del desempeño de los servidores públicos.

3.1.1. Poder administrativo y funcional

La situación del poder administrativo y funcional en los gobiernos locales se ha caracterizado mediante los ítems de planificación, recursos humanos, logística, presupuesto y proyecto de inversión.

A. Planificación:

De acuerdo con la estructura orgánica que cada gobierno local ha establecido en el Reglamento de Organizaciones y Funciones (ROF), en promedio el 53.2% de unidades orgánicas pertenecen a los órganos de línea, que están directamente relacionadas con la prestación de los servicios públicos al ciudadano, y el resto (46.8%) pertenecen a sistemas administrativos y a la alta dirección, que

efectúan funciones de administración interna, relacionándose indirectamente con los ciudadanos.

Tabla 04

Distribución de unidades orgánicas por tipo de órgano estructural

Gobierno local	Administrativos						Funcionales		Total	
	Alta dirección		Control		Administración		Línea		N°	%
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%		
Cajamarca	3	5.0	1	1.7	22	36.7	34	56.7	60	100
La Asunción	3	12.0	0	0.0	9	26.9	13	52.0	25	100
Chetilla	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cospán	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
La Encañada	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jesús	3	5.7	0	0.0	21	39.6	29	54.7	53	100
Llacanora	3	12.0	0	0.0	11	44.0	11	44.0	25	100
Los Baños del Inca	3	5.7	1	1.9	18	34.0	31	58.5	53	100
Magdalena	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Matara	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Namora	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
San Juan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Promedio	3	8.1	0.4	0.7	16.2	36.2	23.6	53.2	43.2	100

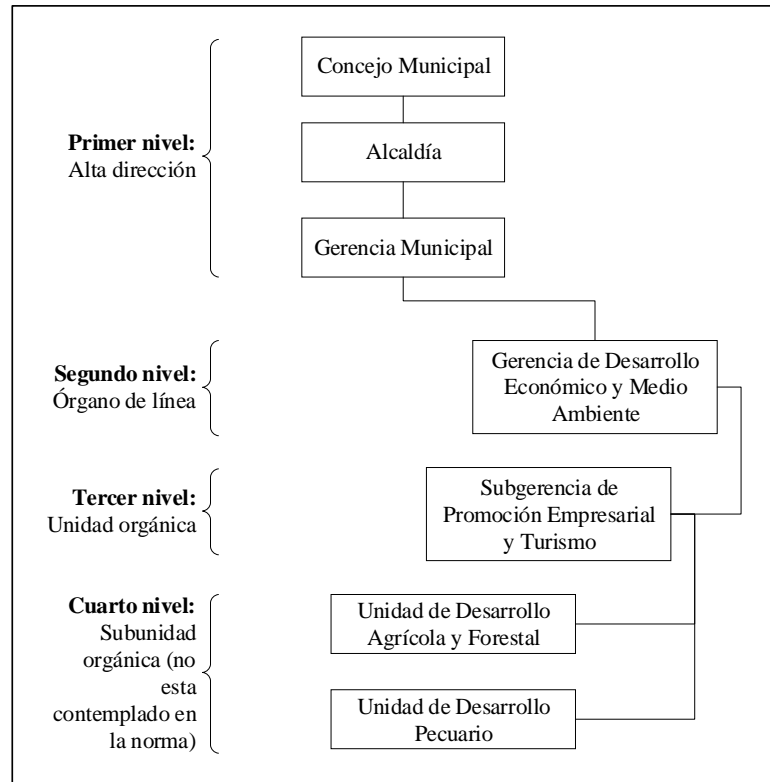
Fuente: Elaboración propia en base a PCM (2018a), y Reglamento de Organizaciones y Funciones (ROF).

Como se aprecia en la Tabla 04, los gobiernos locales de La Asunción, Jesús, y Llacanora no cuentan con un órgano de control, y tampoco han implementado el Sistema Administrativo de Defensa Judicial del Estado, y Modernización de la Gestión Pública. Otros aspectos resaltantes es que existen errores en la formulación del mencionado instrumento de gestión, porque unidades orgánicas que realizan funciones sustantivas han sido consideradas como órganos de administración interna o viceversa, como por ejemplo ocurre en el caso de los gobiernos locales de La Asunción y Llacanora; así como existen más de tres niveles organizacionales contraviniendo el marco normativo que regula la

formulación de este instrumento de gestión en el caso del gobierno local de Jesús, tal y como se muestra a continuación:

Figura 02

Fragmento de la estructura orgánica de la Municipalidad distrital de Jesús



Fuente: Elaboración propia en base a Municipalidad distrital de Jesús (2019).

Como se aprecia en la Figura 02, la estructura orgánica del gobierno local de Jesús contempla cuatro niveles organizacionales, a pesar que la norma vigente (PCM, 2018a), y la anterior (PCM, 2006), establecen claramente que las estructuras orgánicas de las entidades de la administración pública deben tener solamente y de manera excepcional hasta tres niveles organizacionales siempre y cuando sean debidamente justificadas.

B. Recursos humanos

Los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca cuentan con un total de 3,550 servidores públicos distribuidos bajo las modalidades contractuales del Decreto Legislativo N° 276, Decreto Legislativo N° 728, Decreto Legislativo N° 1057 (CAS), y Locación de Servicios; es decir existe en promedio 01 servidor público por cada 98 habitantes considerando que la población de la provincia de Cajamarca es de 348,433 habitantes (ver Tabla 03).

Tabla 05

Distribución de los recursos humanos por modalidad contractual

Gobierno local	D. L. N° 276		D. L. N° 728		D. L. N° 1057		LS*		Subtotal	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Cajamarca	299	12.7	1607	68.5	379	16.2	61	2.6	2346	100
La Asunción	5	5.4	4	4.3	22	23.7	62	66.7	93	100
Chetilla	1	5.6	0	0.0	17	94.4	0	0.0	18	100
Cospán	7	19.4	0	0.0	24	66.7	5	13.9	36	100
La Encañada	50	23.1	46	21.3	63	29.2	57	26.4	216	100
Jesús	12	12.5	2	2.1	44	45.8	38	39.6	96	100
Llacanora	11	52.4	4	19.0	5	23.8	1	4.8	21	100
Los Baños del Inca	59	10.6	149	26.9	259	46.8	87	15.7	554	100
Magdalena	4	11.8	0	0.0	22	64.7	8	23.5	34	100
Matara	17	63.0	0	0.0	10	37.0	0	0.0	27	100
Namora	2	3.1	0	0.0	44	68.8	18	28.1	64	100
San Juan	15	33.3	8	17.8	9	20.0	13	28.9	45	100
Total	482	13.6	1820	51.3	898	25.3	350	9.9	3550	100

Fuente: Elaboración propia en base a información de INEI (2018c).

Nota: * Locación de Servicios.

El gobierno local de Cajamarca es el que concentra el mayor porcentaje de servidores públicos de la provincia con el 66%, le sigue Los Baños del Inca con 16%, y La Encañada con el 6%; mientras que el gobierno local de Chetilla es el que menos servidores posee relativamente (1%). Asimismo, el 51.3% del total de servidores públicos se encuentran contratados bajo el D. L. N° 728, que es un régimen laboral que corresponde a los obreros municipales (cfr. Gobierno de la

República del Perú, 2003), cuyas funciones están directamente vinculadas con los órganos de línea y la prestación efectiva de servicios públicos a la ciudadanía. Los servidores que realizan netamente funciones administrativas representan el 38.9% del total, incluyendo los que se encuentran bajo el D. L. N° 276 y D. L. N° 1057 (CAS).

C. Logística

Los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca en el periodo 2019 han convocado 117 procesos de selección a través del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE); de los cuales el 45.3% corresponde a bienes, el 17.9% a servicios, y el 36.8% a obras, tal y como se muestra en la siguiente Tabla:

Tabla 06

Distribución de procesos de selección por tipo

Gobierno local	Bienes		Servicios		Obras		Subtotal	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Cajamarca	37	52.9	19	27.1	14	20.0	70	100
La Asunción	0	0.0	0	0.0	7	100	7	100
Chetilla	1	100	0	0.0	0	0.0	1	100
Cospán	1	33.3	0	0.0	2	66.7	3	100
La Encañada	2	16.7	2	16.7	8	66.7	12	100
Jesús	2	100	0	0.0	0	0.0	2	100
Llacanora	3	100	0	0.0	0	0.0	3	100
Los Baños del Inca	3	33.3	0	0.0	6	66.7	9	100
Magdalena	1	20.0	0	0.0	4	80.0	5	100
Matara	1	50.0	0	0.0	1	50.0	2	100
Namora	2	66.7	0	0.0	1	33.3	3	100
San Juan	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	53	45.3	21	17.9	43	36.8	117	100

Fuente: Elaboración propia en base a información del OSCE (2019).

Nota: Solamente se ha considerado los procesos de selección convocados por primera vez.

El gobierno local de Cajamarca es el que más procesos ha convocado con 70; mientras que, Chetilla es el que menos ha convocado con solo 1 de un total de 117, y que junto con los gobiernos locales de Jesús y Llacanora no han convocado ningún proceso referido con obras públicas, que tienen un impacto directo en el bienestar de la ciudadanía, concentrándose en la provisión de bienes y servicios que solamente son suministros o insumos para la operación o funcionamiento de estas entidades, y que solo indirectamente se ve reflejado en la ciudadanía.

D. Presupuesto

Las asignaciones presupuestales consignadas en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca alcanzaron los S/ 340,745,767.00 soles en el periodo 2019, teniendo un avance de ejecución presupuestal hasta el 16 de diciembre de 2019, de apenas el 65.7% del total asignado.

Tabla 07

Distribución de asignaciones presupuestales

Gobierno local	Presupuesto Institucional Modificado		Avance de ejecución presupuestal %
	S/	%	
Cajamarca	141,980,906	41.7	68.3
La Asunción	17,608,971	5.2	55.6
Chetilla	5,685,925	1.7	50.9
Cospán	4,529,206	1.3	64.8
La Encañada	92,489,938	27.1	38.5
Jesús	9,742,844	2.9	64.1
Llacanora	4,978,987	1.5	82.9
Los Baños del Inca	31,342,416	9.2	46.4
Magdalena	8,050,073	2.4	50.9
Matara	12,854,545	3.8	90.7
Namora	5,777,169	1.7	72.8
San Juan	5,704,787	1.7	88.4
Total	340,745,767	100	65.7

Fuente: Elaboración propia en base a información del MEF (2019).

El gobierno local de Cajamarca que representa al 62.8% del total de la población de la provincia (ver Tabla 03) obtiene el 41.7% del total de las asignaciones presupuestales, es decir cuenta con S/ 649.00 soles por cada habitante de su circunscripción; encontrándose por debajo de la media a nivel global que es de S/ 978.00 soles por cada habitante. Caso contrario ocurren con el gobierno local de La Encañada, que se encuentra muy por encima de la media con S/ 4,823.00 soles por cada habitante, teniendo la más baja ejecución presupuestal con el 38.5% de avance.

E. Proyectos de inversión

Los proyectos de inversión en los gobiernos locales se relacionan directamente con los Sistemas Funcionales porque tienen por objetivo mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos mediante la reducción de brechas sociales en temas de salud, educación, infraestructura vial, agua y saneamiento, agricultura, electrificación, y otros de similar naturaleza, por lo que su finalización es de vital importancia porque repercute directamente en el bienestar ciudadano.

Tabla 08

Distribución de obras públicas por situación

Gobierno local	Finalizadas		En ejecución		Paralizadas		Sin ejecución		Subtotal	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Cajamarca	152	61.8	75	30.5	6	2.4	13	5.3	246	100
La Asunción	0	0.0	26	96.3	0	0.0	1	3.7	27	100
Chetilla	18	64.3	2	7.1	0	0.0	8	28.6	28	100
Cospán	14	63.6	5	22.7	0	0.0	3	13.6	22	100
La Encañada	77	72.6	19	17.9	0	0.0	10	9.4	106	100
Jesús	38	88.4	3	7.0	0	0.0	2	4.7	43	100
Llacanora	0	0.0	10	90.9	0	0.0	1	9.1	11	100
Los Baños del Inca	108	91.5	0	0.0	8	6.8	2	1.7	118	100
Magdalena	4	19.0	12	57.1	0	0.0	5	23.8	21	100
Matara	2	33.3	2	33.3	0	0.0	2	33.3	6	100
Namora	41	95.3	2	4.7	0	0.0	0	0.0	43	100

San Juan	30	88.2	3	8.8	1	2.9	0	0.0	34	100
Total	482	68.7	1820	22.6	898	2.1	350	6.7	705	100

Fuente: Elaboración propia en base a información de INFOBRAS (2019).

De acuerdo con la Tabla 08, existen 705 registros de obras públicas gestionadas por los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca; de los cuales, solamente el 68.7% se encuentran debidamente finalizadas, el 22.6% en ejecución, el 2.1% paralizadas, y el 6.7% sin ejecución.

3.1.2. Sistema funcional

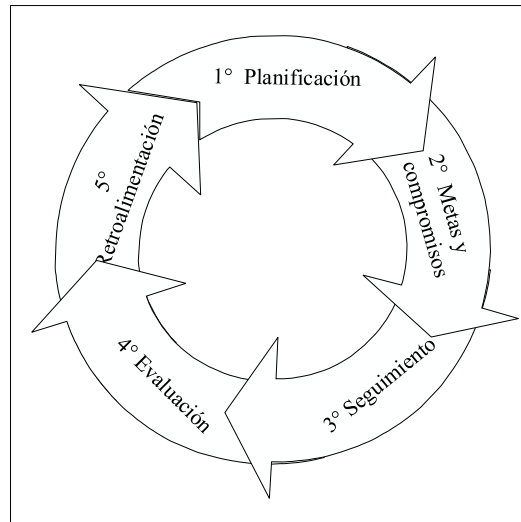
La situación del sistema funcional del modelo de gestión de rendimiento se ha caracterizado mediante su operacionalidad, el acoplamiento autorreferencial y heterorreferencial, y los códigos de información positivos y negativos que contempla este sistema.

A. Operación

El modelo de gestión de rendimiento diseñado por SERVIR opera o funciona a través de un ciclo anual de duración que inicia con la aprobación del Plan Operativo Institucional (POI) por parte de los gobiernos locales, y está conformada por cinco etapas consecutivas como se aprecia a continuación:

Figura 03

Ciclo de gestión de rendimiento



Fuente: Elaboración propia en base a SERVIR (2018).

De acuerdo con el análisis documental efectuado sobre el Manual de Gestión de Rendimiento (SERVIR, 2018) se ha determinado que la operación de este modelo es de la siguiente manera: 1° en la etapa de planificación, se elabora el cronograma institucional de actividades del ciclo de gestión de rendimiento, se realizan acciones de comunicación y sensibilización a los servidores públicos, y se conforma el Comité Institucional de Evaluación con representantes de ambas partes (evaluadores y evaluados) como instancia técnica que dirime cualquier controversia sobre los puntajes obtenidos por cada servidor; 2° en la etapa de establecimiento de metas y compromisos, se realizan reuniones entre el servidor público (evaluado) con su jefe inmediato (evaluador) para fijar las metas y compromisos que el servidor evaluado deberá cumplir al término del año fiscal; 3° en la etapa de seguimiento, se registran las evidencias parciales del cumplimiento de las metas y compromisos asumidos por el servidor; 4° en la etapa de evaluación, se califica el desempeño de los servidores públicos en función del porcentaje de cumplimiento de metas y compromisos; y 5° en la etapa de

retroalimentación, se realiza una reunión entre el servidor público con su jefe inmediato a fin de establecer un plan de mejora que contempla las acciones que se deben tomar para superar las dificultades generadas en el ciclo de gestión de rendimiento.

Ahora bien, de acuerdo con la operación del modelo de gestión de rendimiento que ha sido detallada, este no puede medir todo el desempeño de los servidores públicos a lo largo del año calendario, porque cuatro de las cinco etapas previstas se realizan cuando no existen indicadores de medición de su desempeño (planificación, metas y compromisos), o cuando el periodo para el cumplimiento ya ha vencido (evaluación, y retroalimentación), siendo el único periodo de tiempo efectivamente medido o cuantificado el que corresponde a la etapa de seguimiento. Otro inconveniente de la operación del referido modelo es que la etapa de retroalimentación no puede encontrarse al final del ciclo, porque impide que los actores o participantes tomen medidas correctivas durante el desarrollo del mismo, generando que situaciones que pueden solucionarse de manera inmediata tengan que esperar la finalización del ciclo para que recién se realicen las acciones correctivas. Asimismo, la reunión que se produce entre el evaluador y evaluado para fijar sus metas y compromisos de evaluación es contraproducente porque estas deben ser fijadas según las metas y objetivos organizacionales, y no en un proceso deliberativo entre el jefe inmediato con su subordinado.

Este modelo gestión de rendimiento fue implementado por la Municipalidad distrital de Los Baños del Inca en la etapa piloto, fase 1, en el periodo 2016 (SERVIR, 2015). Lo más resaltante de esta experiencia fue que todos los servidores públicos evaluados (85) obtuvieron la calificación de “Buen rendimiento”, 4 con “Rendimiento distinguido”, y ningún “Desaprobado” o con

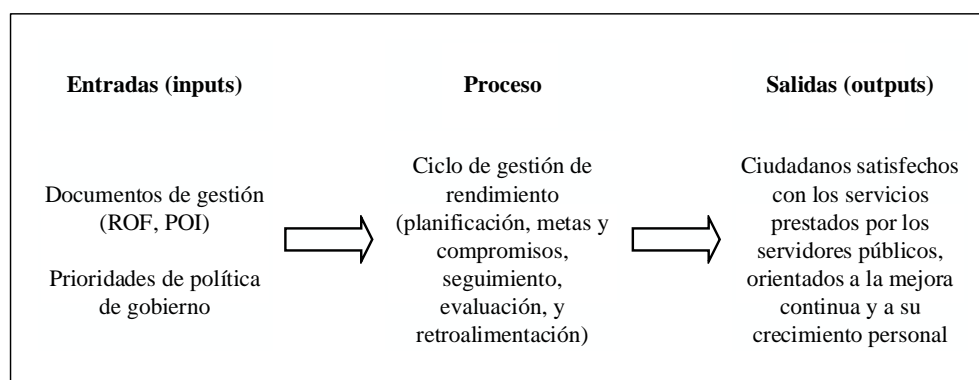
“Rendimiento sujeto a observación” (Municipalidad distrital de Los Baños del Inca, 2017).

B. Referencia

El modelo de gestión de rendimiento se nutre de los documentos de gestión institucional generadas por el Sistema Administrativo de Planeamiento Estratégico, que son el ROF y POI, y por las prioridades de la política de gobierno establecidas por la autoridad local, tal y como se aprecia a continuación:

Figura 04

Acoplamiento del modelo de gestión de rendimiento



Fuente: Elaboración propia en base a SERVIR (2018).

El acoplamiento autorreferencial del modelo de gestión de rendimiento es inconsistente, debido a que las salidas (outputs) no generan los insumos necesarios para que el sistema efectúe la autopoiesis o autorreproducción al no estar estrechamente vinculados con las entradas (inputs), provocando que el sistema dependa de otros sistemas administrativos distintos al Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos para su adecuado funcionamiento.

Heterorreferencialmente el modelo de gestión de rendimiento se acopla con su entorno a través de sus inputs con el Sistema Administrativo de

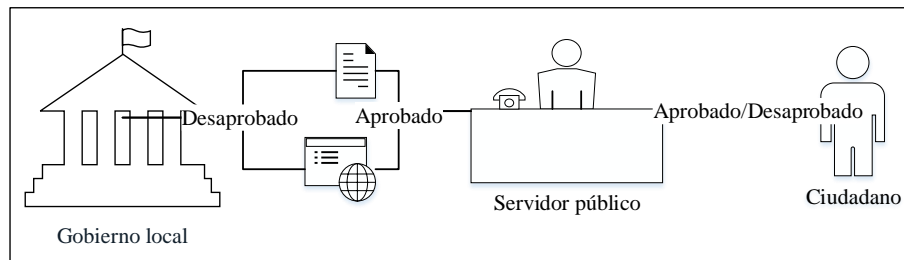
Planeamiento Estratégico, y con las políticas del gobierno local, y a través de sus outputs se acoplan con la sociedad. Esto significa que, el modelo para tener éxito y para que pueda cumplir con sus objetivos debe desarrollar un nivel de acoplamiento heterorreferencial entre los instrumentos de gestión institucional y la calidad de los servicios públicos, debido a que solo así, se entiende como a partir de estos instrumentos de gestión institucional se puede generar satisfacción ciudadana con los servicios públicos. Otra consecuencia de la dependencia hacia el entorno generada por los acoplamientos heterorreferenciales hacia el modelo de gestión de rendimiento, está referida a su pérdida de autonomía, que tiene como efecto, el no poder realizar su clausura operacional, al no producir los insumos necesarios para su funcionamiento.

C. Codificación

La codificación de las operaciones del modelo de gestión de rendimiento está relacionada con el cumplimiento de su función central, que es determinar o medir el desempeño de los servidores públicos dentro de la organización, siendo su cualidad diferenciadora con los otros sistemas de gestión, y que justifican o fundamentan su existencia. Así, el modelo de gestión de rendimiento gira entorno del código binario aprobado/desaprobado, que orienta las operaciones y los acoplamientos (autorreferencial y heterorreferencial) del mencionado sistema como se aprecia a continuación:

Figura 05

Códigos de información del modelo de gestión de rendimiento



Fuente: Elaboración propia en base a SERVIR (2018)

En el modelo de gestión de rendimiento el código positivo “aprobado” tiene la denominación de “Buen rendimiento”, que es asignado a los servidores públicos que alcanzan un nivel de logro del cumplimiento de sus metas y compromisos igual o superior del 70% para el personal de dirección, e igual y superior del 60% para el resto de servidores; y el código negativo “desaprobado” es denominado “Rendimiento sujeto a observación”, que es asignado a los servidores que obtienen puntajes por debajo de los mencionados.

Un aspecto contraproducente en la codificación de las operaciones del modelo de gestión de rendimiento por los resultados que genera en la motivación y el comportamiento de los servidores públicos, es la introducción de subcódigos operacionales dentro de los códigos ya establecidos. Así, los servidores que han sido calificados con “Buen rendimiento” (código positivo) pueden obtener otra calificación denominada “Rendimiento distinguido”; y los que han obtenido la calificación de “Rendimiento sujeto a observación” (código negativo) pueden obtener la calificación denominada “Desaprobado”, generando que los servidores que no logran estas calificaciones tengan una sensación negativa dentro de un logro positivo en el primer caso, y una sensación positiva dentro de un logro negativo en el segundo caso respectivamente.

3.1.3. Evaluación de rendimiento

Para diagnosticar el mecanismo de evaluación de rendimiento de los servidores públicos previsto en el modelo de gestión de rendimiento de los gobiernos locales, se ha establecido como parámetros de medición los tipos de acción social, que comprenden todo el espectro de acción o desenvolvimiento de los servidores públicos durante su desempeño laboral.

Tabla 09

Parámetros de evaluación del desempeño de los servidores públicos

Tipo de acción social	Metas		Compromisos	
	Individuales	Grupales	Transversales	Específicos
Teleológica	Funciones del puesto	Funciones del directivo	-	-
Normativa	-	-	-	-
Dramatúrgica	-	-	Competencias	Comportamientos
Comunicativa	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a SERVIR (2018).

Como se aprecia en la Tabla 09, el modelo de gestión de rendimiento evalúa, por un lado, metas individuales derivadas de las funciones del puesto del servidor público, y metas grupales derivadas de las funciones del directivo de la unidad orgánica, estableciendo una relación de solidaridad para el cumplimiento de las mismas; y por el otro lado, evalúa compromisos transversales, que son competencias exigidas por igual a todos los servidores públicos de la organización, y compromisos específicos exigidos según el puesto que ocupa cada servidor. Sin embargo, estos parámetros de medición no incluyen todo el espectro que involucra la acción social de los servidores públicos, debido a que existen acciones que se producen en la interrelación con los ciudadanos o usuarios de sus servicios en un proceso comunicacional que no son evaluadas, así como su interrelación con el marco jurídico

vigente que regula el accionar de las organizaciones gubernamentales que tampoco es tenida en cuenta en la evaluación.

3.2. Diagnóstico de la calidad de los servicios

La calidad de los servicios ha sido diagnosticada mediante la caracterización de los servicios brindados por los gobiernos locales, y la calificación de los usuarios sobre su calidad según la escala valorativa previamente establecida.

3.2.1. Servicios brindados por los gobiernos locales

Los servicios han sido clasificados en transaccionales y no transaccionales considerando la forma prestacional de los mismos, o lo que es lo mismo, según la forma de relación entre el servidor público y el ciudadano.

A. Servicios transaccionales

De acuerdo con el análisis documental de los instrumentos de gestión institucional, en especial del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), se ha evidenciado que los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca brindan entre otros los siguientes servicios a la ciudadanía:

Tabla 10

Distribución de servicios transaccionales por tipo

Tipos	Unidad orgánica	Servicios
Regulación	Planificación urbana y catastro	- Certificados de zonificación; certificados de parámetros urbanísticos; licencias de edificación
	Tributos	- Pagos de impuestos predial y arbitrios municipales
	Licencias y autorizaciones	- Licencias de funcionamiento de locales; autorizaciones de eventos
	Registro civil	- Registros civiles

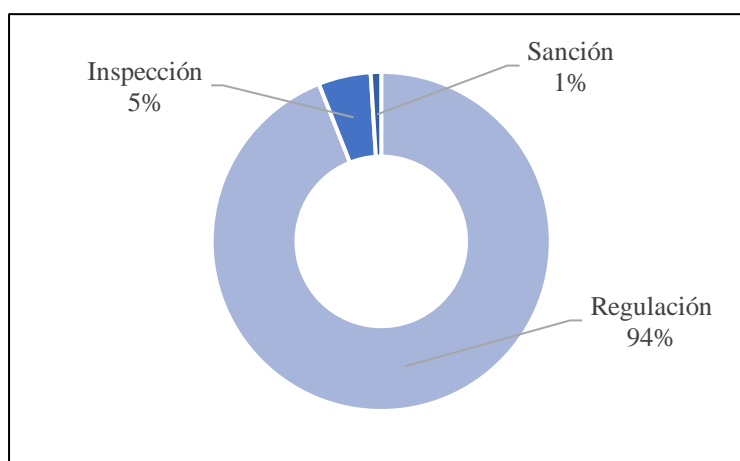
Inspección	Defensa civil	- Solicitud de inspección técnica de inmueble; inspecciones de seguridad en edificaciones
	Ambiente	- Inspecciones sobre los recursos naturales y condiciones del entorno ambiental
Sanción	Cobranza coactiva	- Embargos ante incumplimientos de pagos.

Fuente: Elaboración propia en base a ROF y TUPA.

Estos servicios son brindados a la ciudadanía de manera presencial en todas las etapas que comprende la prestación del servicio, considerando que los gobiernos locales no han implementado otros canales de atención para todos los tipos de servicios transaccionales, ya sean virtuales con el uso del internet, y móviles o itinerantes, que les permitan llevar en especial los servicios del tipo regulación a zonas alejadas evitando incomodidades para sus usuarios; teniendo en cuenta que son los más demandados por la ciudadanía como de demuestra a continuación:

Figura 06

Distribución de usuarios por tipo de servicio transaccional



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta aplicada a los usuarios de los servicios.

Como se aprecia en la Figura 06, el 94% de usuarios encuestados manifestaron haber realizado un servicio transaccional del tipo regulación,

mientras que solamente el 5% y 1% señalaron haber realizado los servicios del tipo inspección y sanción respectivamente.

B. Servicios no transaccionales

De acuerdo con el análisis documental del ROF de los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca, se ha evidencia que brindan entre otros los siguientes servicios no transaccionales:

Tabla 11

Distribución de servicios no transaccionales por tipo

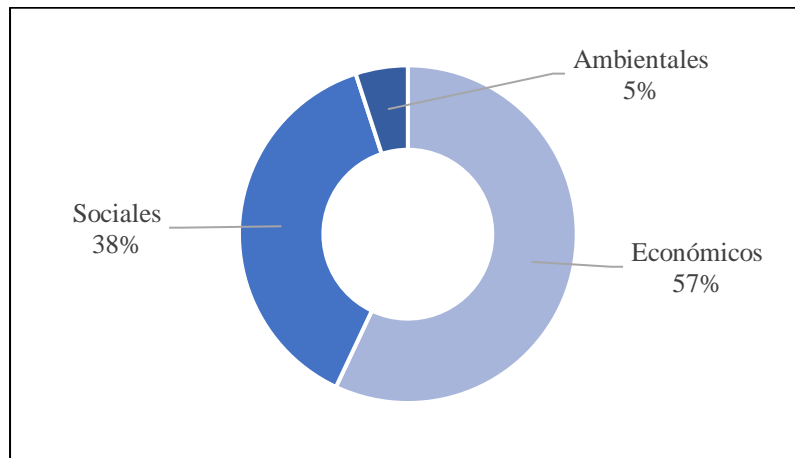
Tipos	Unidad orgánica	Servicios
Económico	Desarrollo económico	- Capacitaciones a empresarios; organización de ferias agropecuarias; obras de infraestructura; promoción del comercio
Social	Desarrollo social	- Programa del Vaso de Leche; atención a la persona con discapacidad; atención al adulto mayor; defensa del niño y adolescente; atenciones de salud
	Participación ciudadana	- Consultas ciudadanas sobre la gestión del presupuesto para inversiones del gobierno local
Ambiental	Desarrollo ambiental	- Protección y conservación de recursos naturales; tratamiento de residuos solidos

Fuente: Elaboración propia en base a Reglamento de Organizaciones y Funciones (ROF).

Estos tipos de servicios no transaccionales son brindados a la ciudadanía de manera general sin que exista o medie un pago económico específico que determine la prestación o no de estos servicios, por lo que no es fácil de distinguirlos por parte de la ciudadanía, a pesar que se encuentran directamente relacionados con la razón de ser de los gobiernos locales.

Figura 07

Importancia de servicios no transaccionales



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta aplicada a los usuarios de los servicios.

De acuerdo con la Figura 07, el 57% de encuestados consideraran que son más importantes los servicios no transaccionales del tipo económico; mientras que el 38% afirman que son más importantes del tipo social, y solamente el 5% prefieren los del tipo ambiental; evidenciado un mayor interés con las condiciones materiales (economía), demandando una mayor actividad por parte de los gobiernos locales en este aspecto.

3.2.2. Calidad de los servicios

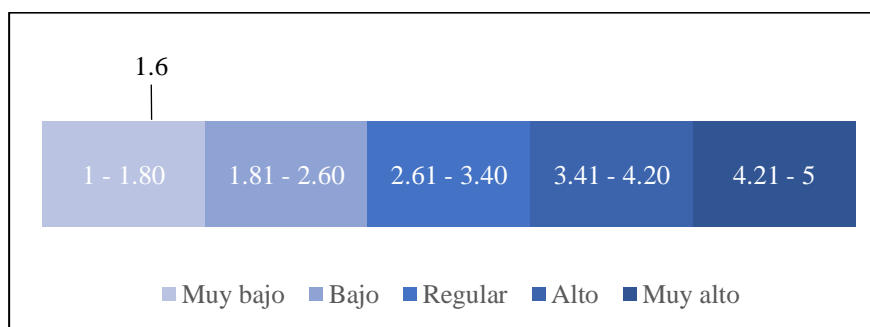
De acuerdo con la encuesta realizada a los usuarios sobre la calidad de los servicios brindados por los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca, se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 12*Medidas de tendencia central y dispersión de la calidad de los servicios*

Variable / Indicador	Medidas de tendencia central			Medidas de dispersión			
	Media (\bar{X})	Mediana	Moda	Rango (R)	Varianza (s^2)	Desviación estándar (s)	Coficiente de variación (C_v)
Calidad de los servicios	1.6	1.4	1.4	1.6	0.2	0.4	26.0
Orientación	1.6	1.0	1.0	2.0	0.6	0.8	47.0
Eficiencia	1.3	1.0	1.0	1.0	0.2	0.5	36.0
Descentralización	1.9	2.0	2.0	2.0	0.5	0.7	38.0
Inclusión	1.8	2.0	1.0	3.0	0.7	0.9	49.0
Abierto	1.4	1.0	1.0	2.0	0.4	0.6	43.0

Fuente: Elaboración propia en base encuesta de satisfacción aplicada a los usuarios de los servicios.

Como se aprecia en la Tabla 12, los usuarios de los servicios brindados por los gobiernos locales le otorgan en promedio (media) una calificación de 1.6 puntos sobre un mínimo de 1 y un máximo de 5 puntos, teniendo la misma media y moda (1.4), y un coeficiente de variación de 26.0% en la distribución de los datos. Esto demuestra que los usuarios se encuentran muy insatisfechos con la calidad de estos servicios, debido a que obtienen una calificación de “Muy bajo”, tal como se aprecia en la siguiente escala de medición:

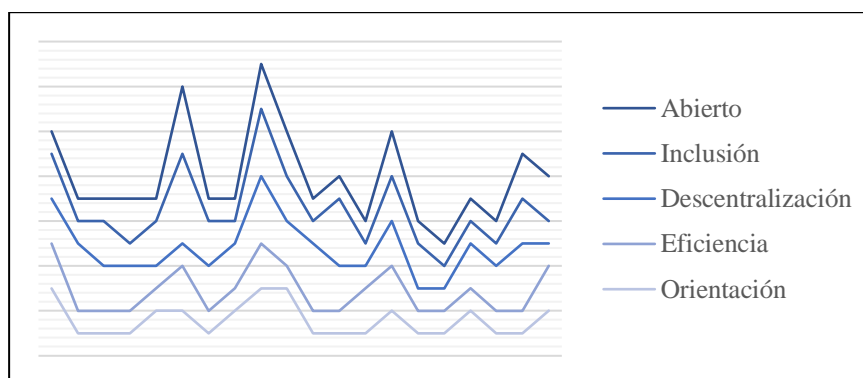
Figura 08*Nivel de calidad de los servicios*

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta aplicada a los usuarios de los servicios.

A nivel de indicador de la variable de estudio se aprecia que el aspecto relacionado con la eficiencia es el que obtiene un menor puntaje con 1.3, y la descentralización es el mejor evaluado con 1.9, presentado un coeficiente de variación superior a los resultados globales (ver Tabla 12).

Figura 09

Distribución de resultados a nivel de indicador



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta aplicada a los usuarios de los servicios.

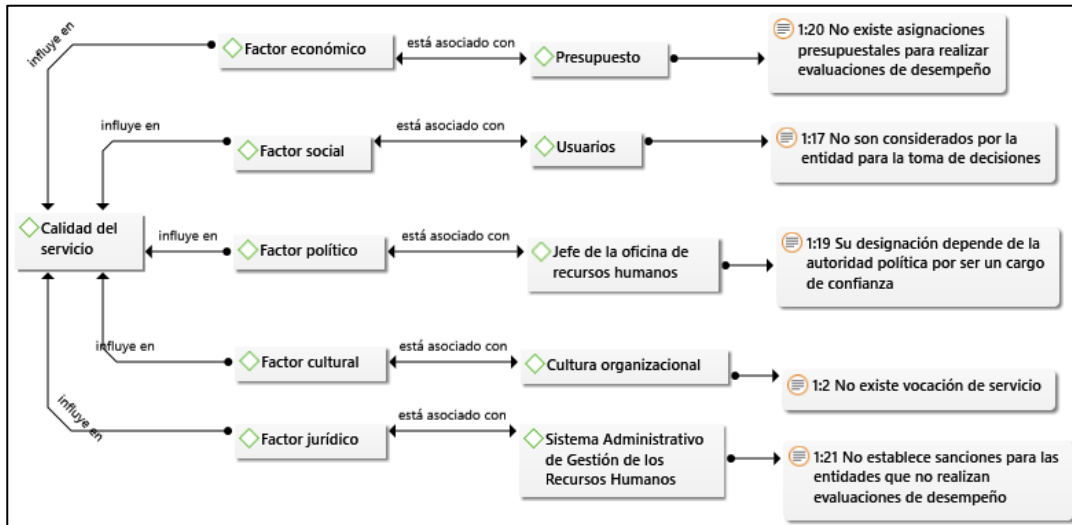
Como se aprecia en la Figura 09, la distribución de los datos de los indicadores de la variable de estudio calidad del servicio siguen un patrón similar, siendo los indicadores de inclusión y orientación los que tienen un mayor índice de variabilidad.

3.3. Factores influyentes en la calidad de los servicios

De acuerdo con el análisis documental efectuado a los instrumentos de gestión institucional (ROF, POI, Cuadro de Asignación de Personal - CAP, PIM), al marco normativo vigente sobre la gestión de los recursos humanos en el sector público, así como a la información recabada mediante la encuesta y la observación, se evidencio que existen factores de diversa índole que influyen en la calidad de los servicios como se muestra a continuación:

Figura 10

Red semántica de interpretación de los factores influyentes



Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en la Figura 10, la calidad de los servicios brindados por los gobiernos locales está influenciada por los siguientes factores: a) *Factor económico*, que se encuentra asociado al presupuesto institucional de estas organizaciones, donde se evidenció que no existen asignaciones presupuestales programadas para realizar evaluaciones de desempeño de los servidores públicos que contribuyan con mejorar la calidad de los servicios públicos; b) *Factor social*, asociado con los usuarios de los servicios, debido a que no cuentan con los mecanismos apropiados para influir de manera directa y demandar mejores servicios a la institución, considerando que los gobiernos locales ejercen un dominio monopólico sobre la prestación de estos servicios, y el modelo de gestión de rendimiento analizado no contempla la opinión de la ciudadanía como indicador para determinar la evaluación de los servidores públicos durante el proceso de prestación de los mismos, basándose solamente en factores internos de la organización y no en la relación con los usuarios o entorno; c) *Factor político*, asociado al Jefe de la oficina de recursos humanos, considerando que es designado por la máxima autoridad política de

las organizaciones por ser calificado como un cargo de confianza en los instrumentos de gestión institucional (Cuadro de Asignación de Personal - CAP), impidiendo que sea ocupado por un servidor en base a criterios meritocráticos, en especial porque es un cargo técnico relacionado con la gestión de un Sistema Administrativo y no con un Sistema Funcional, que se encuentra más relacionado con la implementación de políticas públicas, generando que se tomen decisiones sobre la gestión de los recursos humanos en base a criterios políticos en lugar de técnicos, que no garantizan que estas organizaciones cuenten con servidores públicos capacitados e idóneos para la prestación de los servicios a la ciudadanía, por encontrarse supeditados a la voluntad de la autoridad política que dirige la institución que puede cesarlos en cualquier momento; d) *Factor cultural*, asociado con la cultura organizacional de los gobiernos locales, debido a que no existe una verdadera vocación de servicio entre los servidores públicos porque están acostumbrados solamente a cumplir con aspectos meramente formales como el horario de trabajo y las tareas asignadas por su jefe inmediato afectando su desempeño laboral, no mostrando ninguna motivación, pasión, y convencimiento en el desarrollo de las mismas, y que se refleja en la calidad del servicio que prestan a la ciudadanía; y d) *Factor jurídico*, asociado con el marco jurídico vigente que regula el Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos en el sector público, teniendo en cuenta que el modelo de gestión de rendimiento previsto en esta normatividad, no obliga a los gobiernos locales para que realicen evaluaciones de desempeño que les permita contar con información sobre el verdadero aporte de cada servidor público para mejorar la calidad de los servicios que prestan a la ciudadanía.

IV. DISCUSIÓN

Los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca tienen una gestión deficiente respecto al Sistema Administrativo de Planeamiento Estratégico, Sistema Administrativo de Presupuesto y los Sistemas Funcionales encargados de la gestión de las obras públicas, considerando que existen inconsistencias técnicas en la estructura organizacional establecidas en el ROF, un escaso avance de la ejecución presupuestal que llega al 65.7% del total de recursos asignados, y la existencia de obras sin ejecutar y paralizadas que afectan la calidad de los servicios públicos (ver numeral 3.1.1.). Estos hechos no están en relación con el tipo de dominación o poder que ejercen los gobiernos locales de acuerdo con Max Weber (2002), para quien son organizaciones burocráticas que ejercen un dominio racional con arreglo a fines, evidenciado estos hechos que estas organizaciones en la práctica no son totalmente racionales orientadas al cumplimiento de sus finalidades como las concibió este autor.

El modelo de gestión de rendimiento opera a través de etapas secuenciales que impide el cumplimiento de sus objetivos, debido a que no le permite medir el desempeño de los servidores públicos a lo largo de todo el año calendario, estableciendo acoplamientos sistémicos autorreferenciales y heterorreferenciales inconsistentes, que impiden que se efectúe una clausura operacional optima de acuerdo con Luhmann (1997). La ausencia de esta clausura operacional genera que el modelo de gestión de rendimiento dependa de otros sistemas que se encuentran en su entorno, que son los encargados de suministrarle los insumos (inputs) necesarios para operar, o en su defecto usan los productos (outputs) que otros sistemas generan al no poder autorreproducirse (autopoiesis) utilizando sus propios productos.

El código operacional del modelo de gestión de rendimiento es aprobado/desaprobado, similar a la codificación de un sistema educativo cualquiera sea este. Sin embargo, la introducción de subcódigos en la operación del modelo puede afectar el sentido de la motivación de los servidores públicos por ser contradictorios (ver numeral 3.1.2.). En efecto,

según Luhmann (1997) los códigos operacionales son binarios porque pueden tomar los valores positivos y negativos, orientando las acciones de los participantes del sistema de gestión a un determinado valor claramente definido, por lo que introducir valores negativos dentro de valores positivos o viceversa, afecta la motivación de los servidores públicos, porque existe la posibilidad que al final del ciclo de gestión de rendimiento haya servidores aprobados con “Buen rendimiento” y que no han alcanzado “Rendimiento distinguido”, siendo desaprobados para obtener esta calificación, generando una sensación contradictoria y de malestar, y que puede ocurrir el caso opuesto con los servidores que son calificados con “Rendimiento sujeto a observación”, a pesar de no haber alcanzado el puntaje mínimo aprobatorio (ver numeral 3.1.2.).

El modelo de gestión de rendimiento mide el desempeño de los servidores públicos de acuerdo con el cumplimiento de metas y compromisos, diferenciando la primera en individuales y grupales, y la segunda en específicas y transversales respectivamente (ver numeral 3.1.3.). Esto es contraproducente porque el proceso de prestación de servicios caracterizado por la acción social es único e indivisible, variando solamente en relación a su motivación u orientación (teleológica, dramaturgia, normativa, y comunicativa) (Habermas, 1998). Es ilógico también, que a los servidores subordinados se les asignen las metas de sus jefes inmediatos (metas grupales), sin mediar un proceso de adecuación, considerando que son servidores de diferentes jerarquías, con funciones y responsabilidades distintas, vulnerando la finalidad del Subsistema de Gestión de Rendimiento que mide el aporte individual de los servidores públicos al cumplimiento de metas y objetivos institucionales (PCM, 2014).

Los gobiernos locales prestan servicios transaccionales del tipo regulación, inspección, y sanción, siendo los primeros los más demandados por la ciudadanía, y también prestan servicios no transaccionales del tipo económicos, sociales, y ambientales (ver numeral 3.2.1.); y cuyo proceso prestacional constituye la relación social por excelencia, debido a que existe un intercambio entre los servidores públicos con los ciudadanos basados en el principio de *do ut*

des (doy para que des) según el economista austriaco Von Mises (1986). Asimismo, de acuerdo con Hayek (2007), cuando los ciudadanos se enfrentan a un prestador de servicios que ejerce un dominio monopólico no pueden recurrir a otros para generar un entorno competitivo, generando un sentimiento de insatisfacción en los usuarios, en especial cuando estos servicios son de baja calidad, como se ve reflejado en los servicios públicos brindados por los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca, que obtienen por parte de sus usuarios una puntuación de 1.6 de un mínimo de 1 y un máximo de 5 de calificación según la encuesta realizada a una muestra representativa de la población de estudio (ver numeral 3.2.2.). Esta valoración es la consecuencia de los procesos y procedimientos realizados u omitidos por los gobiernos locales desde las etapas iniciales de la prestación de los servicios de acuerdo con el estadounidense Armand V. Feigenbaum experto en control de la calidad (en Guajardo, 2003), teniendo en cuenta que la calidad no es una propiedad intrínseca de los servicios, sino es una cualidad otorgada por los usuarios en función de la utilidad que estos puedan tener para lograr ciertos fines, tal y como lo sostuvo el economista austriaco Von Mises (1986). Esta valoración puede ser relativa considerando que el ser humano es medio y fin a la vez; visto desde la organización gubernamental los ciudadanos son medios de justificación de la organización, y visto desde la sociedad los servidores públicos son medios para la satisfacción de sus necesidades, por lo que el modelo de gestión de rendimiento no debe tratar a los servidores públicos como cumplidores de funciones (se fundamenta internamente en la organización), sino como prestadores de servicios (su fundamento es externo y es recogido en la ciudadanía), siendo el primer paso para mejorar la calidad de los servicios públicos.

Ahora bien, los factores influyentes en la calidad de los servicios brindados por los gobiernos locales que han sido identificados (ver numeral 2.3.), se encuentran estrechamente vinculados con el modelo de gestión de rendimiento, considerando que no existe la asignación de recursos presupuestales para su funcionamiento, no toma en cuenta la opinión de los

ciudadanos como criterio valorativo para la calificación del desempeño de los servidores, la gestión no es realizada en base a criterios meritocráticos ajenos a la voluntad política de la máxima autoridad de la organización, no desarrolla una adecuada cultura organizacional al no estar orientado al ciudadano, y el marco normativo no tipifica las sanciones en el caso que las entidades no cumplan con implementarlo.

Los resultados obtenidos de la implementación del modelo de gestión de rendimiento en el gobierno local del distrito de Los Baños del Inca, no concuerdan con la calidad de los servicios públicos prestados a la ciudadanía, teniendo en cuenta que, si todos los servidores han obtenido buenas calificaciones en su desempeño laboral la consecuencia lógica es que se traduzca en la calidad de la prestación de sus servicios, evidenciado que el referido modelo de gestión no contribuye con mejorar la calidad de los mismos al haber sido diseñado en función de las necesidades de la organizaciones y no de los resultados reflejados en la sociedad, debido a que las metas y compromisos de medición del desempeño de los servidores son derivados única y exclusivamente de los instrumentos de gestión institucional (ROF y POI), que han sido elaborados en base a marcos normativos que regulan el funcionamiento interno de la entidad que no recogen las perspectiva de orientación al ciudadano acorde con la Política de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PCM, 2013, p. 27), así como de acuerdo con lo establecido por los países iberoamericanos sobre la calidad en la gestión pública (CLAD, 2008).

La muy baja calidad de los servicios públicos brindados por los gobiernos locales reproduce las desigualdades sociales porque los sectores más desfavorecidos económicamente de la sociedad no obtienen servicios públicos de calidad que les permita equiparar o igualar las condiciones del resto de la sociedad (Tocqueville, 2007). La prestación de los servicios tampoco coadyuvan al cumplimiento del principio de equidad en la esfera pública (Mill, 2003), al perjudicar y no respetar los derechos de todo ciudadano al acceso a servicios públicos de calidad

como contribución o retribución al sostenimiento de estas organizaciones gubernamentales que efectúa el ciudadano a través del pago de impuestos y arbitrios municipales.

Si bien, los servicios públicos de los organismos gubernamentales como son los gobiernos locales han sido estructurados a través de acuerdos políticos y no mercantiles como lo sostuvo John Rawls (2006); esto no significa que el aspecto político debe estar presente en todo el proceso que conlleva la prestación de un determinado servicio público, encontrándose plenamente delimitado por la legislación nacional (Gobierno de la República del Perú, 2003). En efecto, en el caso de los gobiernos locales su ámbito de acción política se restringe al ámbito del Concejo Municipal, que es el espacio político por excelencia de toma de decisiones sobre el gobierno municipal, reservando la gestión de los servicios públicos y en especial la gestión de rendimiento a criterios o reglas eminentemente técnicas (PCM, 2014).

V. CONCLUSIONES

- 5.1. El modelo de gestión de rendimiento de los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca opera de manera secuencial, impidiéndole medir el desempeño de los servidores públicos a lo largo de todo un año calendario, presentando acoplamientos inconsistentes autorreferencialmente y heterorreferencialmente que no le permiten realizar una clausura operacional óptima.
- 5.2. El modelo de gestión de rendimiento de los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca utiliza un código binario aprobado/desaprobado, pero introduce subcódigos positivos y negativos que generan una situación contradictoria en el sistema, utilizando parámetros de medición del desempeño de los servidores que no miden todo el espectro de la acción social que se produce en la prestación de los servicios.
- 5.3. La calidad de los servicios brindados por los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca es muy baja considerando que obtiene una calificación de 1.6 puntos en una escala de medición que va desde 1 hasta los 5 puntos de acuerdo con la encuesta aplicada a los usuarios de estos servicios.
- 5.4. Los factores influyentes en la calidad de los servicios brindados por los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca son de índole económico, referido con las asignaciones presupuestales; político, que está referido con la dependencia del jefe de recursos humanos a la voluntad de la autoridad política de estas instituciones; social, referido con la ausencia de mecanismos de control social por parte de los ciudadanos sobre la calidad de los servicios que le son ofrecidos; cultural, referido con la ausencia de una cultura organizacional que promueva la evaluación de desempeño en función de la satisfacción ciudadana; y jurídico, referido con la regulación del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos que no cuenta con los mecanismos sancionadores para obligar a estas organizaciones a implementar un sistema de evaluación de desempeño.

VI. RECOMENDACIONES

- 6.1. A la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), modificar el marco normativo que regula el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en especial lo referido con el subsistema de gestión de rendimiento, cambiando el modelo de evaluación de desempeño según las observaciones realizadas en la investigación.
- 6.2. A los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca, mejorar la calidad de los servicios brindados a la ciudadanía en base a los principios de orientación al ciudadano, eficiencia en la utilización de los recursos, descentralización en la prestación de los servicios, incluso adaptando sus servicios a las necesidades de la población más vulnerable de sus circunscripciones, y abierto en la transparencia y acceso a la información mediante la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre la gestión de estos servicios.
- 6.3. A las oficinas de recursos humanos, promover que el cargo de jefe de esta dependencia no esté en función de la voluntad política, teniendo en cuenta que es un puesto técnico relacionado con un Sistema Administrativo y no con un Sistema Funcional, así como crear una cultura organizacional de evaluación del desempeño en base a resultados reflejados en la ciudadanía.
- 6.4. A los servidores públicos de los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca, poner énfasis en la calidad de la prestación de los servicios a los ciudadanos porque es la razón de ser de toda organización gubernamental, y exigir que los modelos de gestión de rendimiento que se implementen en su organización midan efectivamente el impacto de su contribución a la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.

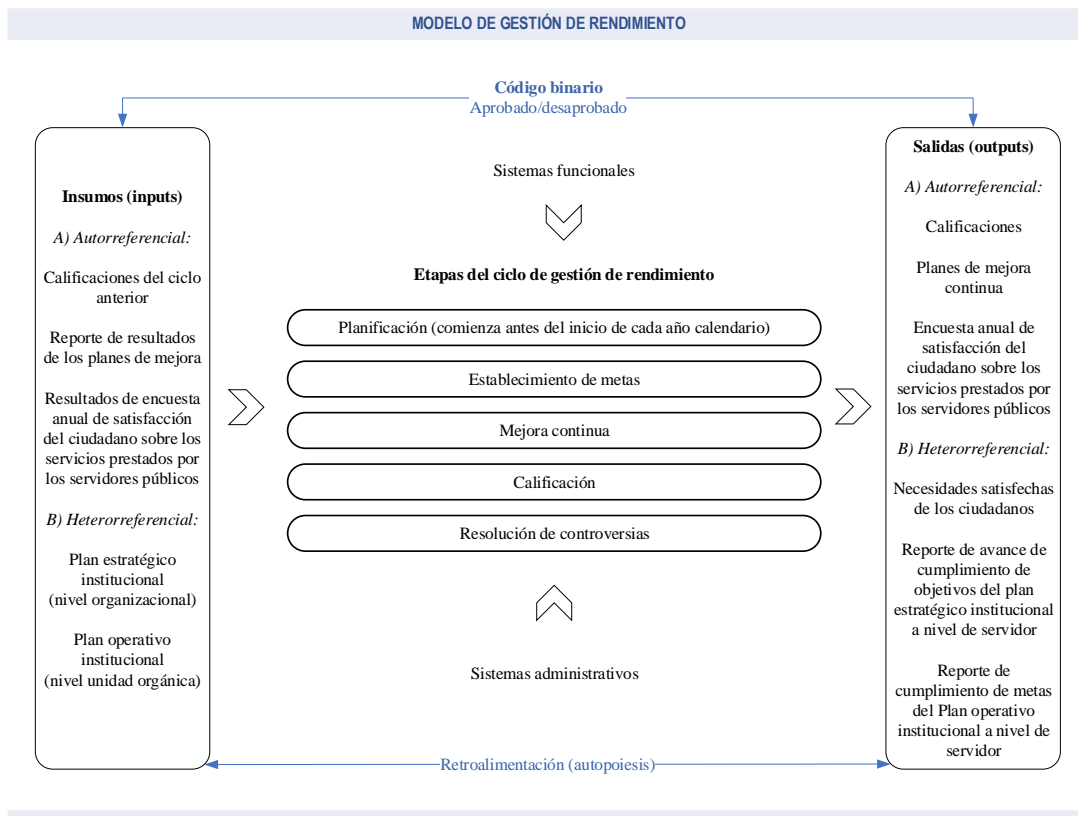
VII. PROPUESTA

7.1. Diseño del modelo de gestión de rendimiento

El modelo de gestión de rendimiento propuesto supera las inconsistencias identificadas en el modelo diseñado por SERVIR, representándose gráficamente de la siguiente manera:

Figura 11

Estructura ontológica de la propuesta de solución



Fuente: Elaboración propia.

El modelo diseñado presenta mejoras en cuatro aspectos centrales, a saber: a) La operatividad, b) El acoplamiento referencial, c) El código binario, y en d) Los parámetros de medición de la evaluación del desempeño de los servidores públicos.

7.2. Fundamentación

En el modelo propuesto la etapa de planificación comienza antes de iniciar el año calendario al igual que la etapa de establecimiento de metas, para que se pueda medir el desempeño del servidor público de forma anual concordante con la periodicidad del ejercicio presupuestal y del Plan Operativo Institucional (POI). Asimismo, durante todo el año se ejecutara la etapa de mejora continua, en donde no solo se constatará el avance del cumplimiento de las metas, sino también, se podrá tomar medidas correctivas de ser el caso. La etapa de calificación será efectuada por la oficina de recursos humanos, y existirá una instancia de resolución de controversias que se encargará de atender las disputas existentes en el ciclo de gestión. Las metas que se asigne a cada servidor serán únicas y formuladas según las funciones y responsabilidades de cada servidor, y estarán orientadas al ciudadano recogiendo los principios de la Política de Modernización de la Gestión Pública (orientación, eficiencia, descentralizado, inclusivo, y abierto), para lo cual, en cada año se realizara una encuesta de satisfacción al usuario, que servirá como insumo para la calificación del desempeño de los servidores y para el establecimiento de metas como un mecanismo de retroalimentación constante para el perfeccionamiento del sistema. También, se ha considerado que los insumos (inputs) y salidas (outputs) se encuentren diferenciados y relacionados unos con otros de acuerdo con los tipos de acoplamiento sistémico (autorreferencial y heterorreferencial), con el objetivo que el modelo desarrolle un sistema comunicacional propio, que le permita clausurar sus operaciones mediante la retroalimentación o autopoiesis. El código binario del modelo es aprobado/desaprobado, similar al que utilizan otros sistemas de evaluación como el educativo. Los parámetros de evaluación del desempeño son únicos e indivisibles, y contemplan todos los tipos de acción social identificados por Habermas (1998), que se producen en el proceso de prestación de los servicios públicos.

REFERENCIAS

- Alles, M. (2009). *Dirección estratégica de recursos humanos: gestión por competencias*. Buenos Aires, Argentina: Granica S.A.
- Álvarez, L. (2018). *Gestión municipal, atención al cliente y calidad de servicio, Municipalidad de Santa Anita, Lima, 2017*. Tesis para obtener el grado académico de Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad. Escuela de Posgrado. Universidad Cesar Vallejo. Lima, Perú.
http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/UCV/19489/%C3%81lvarez_YLL.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- CLAD. (2003). *Carta Iberoamericana de la función pública*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>
- CLAD. (2008). *Carta Iberoamericana de calidad en la gestión pública*. San Salvador, El Salvador.
<https://www.clad.org/images/declaraciones/cartaiberoamericanadecalidad.pdf>
- Conexiónesan. (2019). *Tendencias en los sistemas de gestión del desempeño en el 2019*. Lima, Perú: Universidad ESAN. <https://www.esan.edu.pe/apuntes-empresariales/2019/03/tendencias-en-los-sistemas-de-gestion-del-desempeno-en-el-2019/>
- Deloitte. (2018). *Tendencias en capital humano 2018 México: el auge de la empresa social*. Ciudad de México, México: Deloitte Consulting Group S.C.
<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/human-capital/HCT-2018.pdf>
- Deming, W. (1989). *Calidad, productividad y competitividad: la salida de la crisis*. Madrid, España: Díaz de Santos S. A.
- Duque, E. (2005). *Revisión del concepto de calidad del servicio y sus modelos de medición*. En Revista de Ciencias Administrativas y Sociales - INNOVAR, vol. 15, núm. 25, pp. 64-80. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
<https://www.redalyc.org/pdf/818/81802505.pdf>
- Evangelista, J. (2018). *Los efectos de la gestión de recursos humanos en la calidad de servicios de la Municipalidad distrital de Sachaca, 2017*. Tesis para obtener el grado

académico de Doctor en Ciencias Empresariales. Escuela de Posgrado. Universidad Nacional San Agustín de Arequipa. Arequipa, Perú.

<http://repositorio.unsa.edu.pe/bitstream/handle/UNSA/8540/CODEvaljl.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Gobierno de la República del Perú. (2003). *Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades*. Lima, Perú. Normas Legales del Diario Oficial El Peruano.

<http://www.munlima.gob.pe/images/descargas/licencias-de-funcionamiento/legislacion/2-LEY-N27972-LEY-ORGANICA-DE-MUNICIPALIDADES.pdf>

Gobierno de la República del Perú. (2007). *Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*. Lima, Perú: Normas Legales del Diario Oficial El Peruano.

http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-Organica-del-Poder-Ejecutivo_29158-LOPE.pdf

Gobierno de la República del Perú. (2008). *Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos*. Lima, Perú. Normas Legales del Diario Oficial El Peruano.

<http://files.servir.gob.pe/WWW/files/normas%20legales/DLeg%201023.pdf>

Guajardo, E. (2003). *Administración de la calidad total: conceptos y enseñanzas de los grandes maestros de la calidad*. Ciudad de México, México: Editorial Pax México.

Habermas, J. (1998). *Teoría de la acción comunicativa I: racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid, España: Taurus Humanidades.

Hayek, F. (2007). *Camino de servidumbre*. Madrid, España: Alianza Editorial S. A.

Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6ª edición). Ciudad de México, México: McGraw-Hill Interamericana Editores S. A.

<https://www.yyy.files.wordpress.com/2018/06/metodologc3ada-de-la-investigac3b3n-de-roberto-hernc3a1ndez-sampieri.pdf>

Iacoviello, M. (2015). *Diagnostico Institucional del Servicio Civil en América Latina: Perú*.

Washington, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

<https://publications.iadb.org/es/publicacion/13798/diagnostico-institucional-del-servicio-civil-en-america-latina-peru>

- INEI. (2018a). *Cajamarca: resultados definitivos de los censos nacionales 2017*. Lima, Perú.
https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1558/
- INEI. (2018b). *Perú: indicadores de gestión municipal 2018*. Lima, Perú.
https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1636/libro.pdf
- INEI. (2018c). *Registro nacional de municipalidades - RENAMU 2018*. Lima, Perú.
<http://inei.inei.gov.pe/microdatos/>
- INFOBRAS. (2019). *Sistema de información de obras públicas*. Lima, Perú.
https://apps.contraloria.gob.pe/ciudadano/wfm_obras_resultados.aspx?tipo=S
- Jane, P. (2017). *La evaluación de la productividad del empleado público: el caso de la administración de la generalidad de Cataluña, 2009-2014*. Tesis para obtener el grado académico de Doctor en Derecho y Ciencia Política. Programa de Doctorado en Derecho y Ciencia Política. Universidad de Barcelona. Barcelona, España.
<http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/118306>
- León, C. (2016). *Evaluación del desempeño del sector público: Mecanismo para rendir cuentas y prestar servicios públicos con parámetros de calidad a los administrados*. Tesis para obtener el grado académico de Doctor en Derecho Administrativo Iberoamericano. Programa de Doctorado en Derecho Administrativo Iberoamericano. Universidad de La Coruña. La Coruña, España.
http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/18384/LeonBarquero_CinthyaTatiana_TD_2016.pdf
- Luhmann, N. (1997). *La clausura operacional de los sistemas psíquicos y sociales*. En Fischer, H., Retzer, A., y Schweizer J. (Compiladores). *El final de los grandes proyectos*, pp. 114-127. Barcelona, España: Editorial Gedisa.
- Luhmann, N. (1998). *Complejidad y modernidad: de la unidad a la diferencia*. Madrid, España: Editorial Trotta.
- Luhmann, N. (2003). *El derecho de la sociedad* [versión 5.0]. Archive.org.
<https://archive.org/details/LuhmannNiklasElDerechoDeLaSociedad>
- Luhmann, N. (2006). *La sociedad de la sociedad*. Ciudad de México, México: Editorial Herder.

- Martínez, J. (2017). *Algunas reflexiones sobre la rectoría las políticas nacionales y sectoriales y la autonomía de los gobiernos subnacionales*. En Revista saber servir, Núm. 1, pp. 24-31. Lima, Perú: Escuela Nacional de Administración Pública.
<http://revista.enap.edu.pe/article/view/1558/1630>
- Mayta, D. (2014). *La satisfacción laboral y los efectos en el desempeño de los trabajadores de los gobiernos locales en la región Puno*. Tesis para obtener el grado académico de Doctor en Contabilidad y Administración. Escuela de Postgrado. Universidad Nacional de Altiplano. Puno, Perú.
<http://repositorio.unap.edu.pe/bitstream/handle/UNAP/263/EPG775-00775-01.pdf>
- MEF. (2019). *Consulta amigable: ejecución de gasto*. Lima, Perú.
<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2019&ap=ActPr oy>
- Mill, J. (1993). *Sobre la libertad*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Mosterín, J. (1978). *Sobre el concepto de modelo*. En Revista Teorema, vol. 8, N° 2, pp. 131-141. Valencia, España: Dialnet.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2045041>
- Municipalidad distrital de Jesús. (2019). *Estructura orgánica*. Cajamarca, Perú.
Municipalidad distrital de Jesús.
<http://www.munijesus.gob.pe/index.php/municipio/organigrama>
- Municipalidad distrital de Los Baños del Inca. (2017). *Informe de cierre del ciclo piloto de gestión de rendimiento*. Cajamarca, Perú: Municipalidad distrital de Los Baños del Inca.
- OCDE. (2016). *Panorama de las administraciones públicas América Latina y el Caribe 2017*. París, Francia: ediciones OCDE. <https://publications.iadb.org/es/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2017>
- OCDE. (2019). *Recomendación del consejo sobre liderazgo y capacidad en la función pública*. París, Francia: Ediciones OCDE.
<https://www.oecd.org/gov/pem/recomendacion-del-consejo-sobre-liderazgo-y-capacidad-en-la-funcon-publica.pdf>

- Oficina de Gestión de Personal. (2019). *Gestión de rendimiento* (traducido del inglés). Washington, Estados Unidos: Gobierno de los Estados Unidos.
<https://www.opm.gov/services-for-agencies/performance-management/>
- OSCE. (2019). *Buscador de procesos de selección*. Lima, Perú: SEACE.
<https://prodapp2.seace.gob.pe/seacebus-uiwd-pub/buscadorPublico/buscadorPublico.xhtml>
- Padilla, P. (2015). *La evaluación del desempeño en un contexto de mejora de la gestión del empleo público*. Tesis para obtener el grado académico de Doctor en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Castilla La Mancha. Albacete, España.
<https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/20351/TESIS%20Padilla%20Ruiz.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Pajares, M. (2017). *Modelo de evaluación del desempeño del personal administrativo en la Universidad Nacional de Cajamarca*. Tesis para obtener el grado académico de Doctor en Ciencias, mención Ciencias Económicas. Escuela de Posgrado. Universidad Nacional de Cajamarca. Cajamarca, Perú.
<http://repositorio.unc.edu.pe/bitstream/handle/UNC/1228/TESIS%20MODELO%20DE%20EVALUACION%20DEL%20DESEMPE%20C3%91O%20DEL%20PERSONAL%20ADMINISTRATIVO%20DE%20LA%20UNC.%20MARCO%20ANTONIO%20PAJ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- PCM. (2006). *Decreto Supremo N° 043-2006-PCM, Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organizaciones y Funciones - ROF por parte de las entidades de la administración pública*. En Gaceta Jurídica, pp. 12-19. Lima, Perú: Normas Legales del Diario Oficial El Peruano.
http://www.gacetajuridica.com.pe/servicios/normas_pdf/Julio_2006/26-07-2006/pag_325009-325136.pdf
- PCM. (2013). *Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, Política nacional de modernización de la gestión pública al 2021*. Lima, Perú: Secretaria de Gestión Pública.
<http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>
- PCM. (2014). *Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, Reglamento General de la Ley del Servicio Civil*. Lima, Perú: Normas Legales del Diario Oficial El Peruano.

[https://storage.servir.gob.pe/archivo/Aprueban Reglamento General de la Ley 300 57.pdf](https://storage.servir.gob.pe/archivo/Aprueban_Reglamento_General_de_la_Ley_300_57.pdf)

PCM. (2018a). *decreto supremo N° 054-2018-PCM, Lineamientos de organización del Estado*. Lima, Perú: Normas Legales del Diario Oficial El Peruano.

<http://sc.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2018/06/DS-N-054-2018-PCM.pdf>

PCM. (2018b). *Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública*. Lima, Perú: Normas Legales del Diario Oficial El Peruano. [https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/DS-123-2018-PCM-Reglamento-del-Sistema-Administrativo-de-Modernizaci% c3% b3n-de-la-Gesti% c3% b3n-P% c3% bablica.pdf](https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/DS-123-2018-PCM-Reglamento-del-Sistema-Administrativo-de-Modernizaci%c3%b3n-de-la-Gesti%c3%b3n-P%c3%bablica.pdf)

Rastrollo, J. (2017). *La evolución del principio de eficacia y su aplicación en el ámbito de la función pública: la evaluación del desempeño*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507505>

RAE. (2019). *Rendimiento*. Madrid, España. <https://dle.rae.es/rendimiento>

Ralws, J. (2006). *Teoría de la justicia*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

Saravia, J. (2018). *La gestión pública en el Perú en perspectiva histórica siglos XIX - XXI*. En revista En Líneas Generales, Núm. 002, pp. 143-161. Lima, Perú: Universidad de Lima.

<https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/enlineasgenerales/article/viewFile/2674/2883>

SGP. (2018). *Encuesta nacional de satisfacción ciudadana 2017*. Lima, Perú: Presidencia del Consejo de Ministros. [http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2018/03/Encuesta_Nacional_Satisfacci% C3% B3n_Web_20180308.p df](http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2018/03/Encuesta_Nacional_Satisfacci%C3%B3n_Web_20180308.pdf)

SGP. (2019). *Resolución de Secretaria de Gestión Pública N° 006-2019-PCM/SGP, Norma técnica para la gestión de la calidad de los servicios en el sector público*. Lima, Perú: Presidencia del Consejo de Ministros. <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/NTCalidad-y-anexos.pdf>

Servicio Civil. (2016). *Orientaciones para la elaboración de un procedimiento de gestión del desempeño*. Santiago, Chile: Dirección Nacional del Servicio Civil.

<https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2016-Orientaciones-para-la-elaboraci%C3%B3n-de-un-Procedimiento-de-Gesti%C3%B3n-del-Desempe%C3%B1o.pdf>

SERVIR. (2008). *Decreto Legislativo N° 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos*. Lima, Perú: Normas Legales del Diario Oficial El Peruano.

<http://files.servir.gob.pe/WWW/files/normas%20legales/DLeg%201023.pdf>

SERVIR. (2014). *Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 238-2014-SERVIR-PE, que aprueba la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH, Normas para la gestión del sistema administrativo de gestión de recursos humanos en las entidades públicas*. Lima, Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.

<https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Resoluciones/PE-2014/Res238-2014-SERVIR-PE.pdf>

SERVIR. (2015). *Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 267-2015-SERVIR-PE, que aprueba el grupo 2 de entidades priorizadas para la fase I*. Lima, Perú: Normas Legales del Diario Oficial El Peruano.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-el-grupo-2-de-entidades-que-implementaran-el-modelo-resolucion-no-267-2015-servir-pe-1287653-12/>

SERVIR. (2017). *Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 306-2017-SERVIR-PE, que aprueba la versión actualizada de la directiva que desarrolla el subsistema de gestión del rendimiento*. Lima, Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.

<https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Resoluciones/PE-2017/Res306-2017-SERVIR-PE.pdf>

SERVIR. (2018). *Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 257-2018-SERVIR-PE, que aprueba el Manual de gestión del rendimiento*. Lima, Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.

<https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Resoluciones/PE-2018/Res257-2018-SERVIR-PE.pdf>

SERVIR. (2019). *La mujer en el servicio civil peruano*. Lima, Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.

https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Informe_La_Mujer_en_el_Servicio_Civil_Peruano_2019.pdf

Vera, J. y Trujillo, A. (2018). *El efecto de la calidad del servicio en la satisfacción del derechohabiente en instituciones públicas de salud en México*. Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

<http://www.scielo.org.mx/pdf/cya/v63n2/0186-1042-cya-63-02-00002.pdf>

Von Mises, L. (1986). *La acción humana: tratado de economía*. Madrid, España: Unión Editorial S. A.

Tocqueville, A. (2007). *La democracia en América*. Madrid, España: Ediciones Akal, S. A.

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Madrid, España: Fondo de Cultura Económica.

<https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/08/max-weber-economia-y-sociedad.pdf>

ANEXOS

Anexo 01
Matriz de consistencia

Formulación	Objetivos	Método	Variables	Dimensiones	Indicadores	Instrumento
¿Qué modelo de gestión de rendimiento mejora la calidad de los servicios en los gobiernos locales de Cajamarca?	<p><i>General:</i> Plantear un modelo de gestión de rendimiento para mejorar la calidad de los servicios en los gobiernos locales de Cajamarca</p> <p><i>Específicos:</i></p> <p>a. Diagnosticar el modelo de gestión de rendimiento</p> <p>b. Diagnosticar la calidad de los servicios</p> <p>c. Identificar los factores influyentes en la calidad del servicio</p> <p>d. Diseñar un modelo de gestión de rendimiento para mejorar la calidad de los servicios</p> <p>e. Estimar los resultados de la implementación del modelo</p>	<p><i>Nivel:</i> Descriptivo - explicativo - propositivo</p> <p><i>Diseño:</i> No experimental - transversal</p> <p><i>Población:</i> Usuarios de los servicios (se desconoce con exactitud)</p> <p><i>Muestra para poblaciones infinitas:</i> 384 usuarios (muestra no probabilística por cuotas)</p> <p><i>Técnicas:</i> Análisis documental, observación, y encuesta</p> <p><i>Análisis de información:</i> Estadística descriptiva, SPSS v24, Atlas.ti v8</p>	<i>Independiente:</i> Modelo de gestión de rendimiento (x)	Poder	Administrativo Funcional	Ficha de resumen
				Sistema	Operación Referencia Código	
				Rendimiento	Teleológica Normativa Dramatúrgica Comunicativa	
			<i>Dependiente:</i> Calidad de los servicios (y)	Servicio	Transaccional No transaccional	Calidad

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 02

Cuestionario

Estimado señor (a) la información que se va a recoger mediante la presente encuesta servirá para diagnosticar la calidad de los servicios brindados por los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca. Muchas gracias por su colaboración.

I. Instrucciones:

- Lea detenidamente cada pregunta y marca con una cruz (+) o aspa (x) la opción preferida, y redacte su respuesta en la última pregunta.
- Solo puede marcar una opción por cada pregunta.
- Las respuestas a las preguntas tipo escala de Likert deberán realizarlo según la siguiente escala de valoración:

Muy bajo	Bajo	Regular	Alto	Muy alto
1	2	3	4	5

Preguntas:

1. ¿Cuál de los siguientes tipos de servicios transaccionales acaba de realizar en el gobierno local de su circunscripción?
 - a) Servicios de regulación (referida con el otorgamiento de licencias, autorizaciones, pago de arbitrios y tributos, constancias, certificados, etcétera)
 - b) Servicios de inspección (referida con acciones de fiscalización municipal)
 - c) Servicios de sanción (referida con acciones derivadas de procedimientos de cobranza coactiva, aplicación de multas, y cierre de locales)

2. ¿Cuál de los siguientes tipos de los servicios no transaccionales es más importante para usted?

- b) Servicios en materia social (referida con programas sociales como el Vaso de Leche, seguridad ciudadana, y los servicios brindados por la OMAPED, CIAM, DEMUNA, etcétera)
- c) Servicios en materia ambiental (referida con la protección de los recursos naturales, y cuidado del ambiente a través de las acciones de limpieza pública, y mantenimiento de parques y jardines)

Preguntas / ítems	Escala de valoración				
	Muy bajo (1)	Bajo (2)	Regular (3)	Alto (4)	Muy alto (5)
3. ¿Cómo calificaría el nivel de satisfacción de sus necesidades generadas por los servicios brindados por el gobierno local de su circunscripción?					
4. ¿Cómo calificaría la flexibilidad de los servicios brindados por los gobiernos locales de su circunscripción?					
5. ¿Cómo calificaría la orientación brindada por los servidores públicos del gobierno local de su circunscripción durante la prestación de sus servicios?					
6. ¿Cómo calificaría los resultados o productos que obtiene de los servicios brindados por el gobierno local de su circunscripción de acuerdo con el dinero y tiempo invertido en un análisis costo/beneficio?					
7. ¿Cómo calificaría los procesos o tramites que tiene que realizar durante la prestación de los servicios brindados por el gobierno local de su circunscripción?					
8. ¿Cómo calificaría los canales de atención (presencial, móvil o itinerante, y virtual) que ofrece el gobierno local de su circunscripción para la prestación de sus servicios?					
9. ¿Cómo calificaría en términos de descentralización a los servicios brindados por el gobierno local de su circunscripción?					

10. ¿Cómo calificaría los mecanismos de inclusión social (atención preferente) establecidos por el gobierno local de su circunscripción para la prestación de sus servicios?					
11. ¿Cómo calificaría a los programas sociales (Vaso de Leche) y otros servicios (OMAPED, CIAM, DEMUNA) brindados por el gobierno local de su circunscripción en beneficio de la población vulnerable?					
12. ¿Cómo calificaría la transparencia y accesibilidad a la información sobre los servicios que brinda el gobierno local de su circunscripción?					
13. ¿Cómo calificaría el nivel de participación ciudadana que le otorga el gobierno local de su circunscripción para la toma de decisiones sobre la gestión de los servicios que brinda a la ciudadanía?					
14. ¿Cómo calificaría el nivel de integridad y rendición de cuentas que realiza el gobierno local de su circunscripción sobre la gestión de los servicios que brinda a la ciudadanía?					

15. ¿Cuál cree usted, que es la causa principal que influye en la calidad de los servicios que brinda el gobierno local de su circunscripción? ¿Por qué?

Gracias.

Anexo 03
Guía de observación

Variable:					
Dimensión:		Indicador:			
Información del hecho observado:					
Lugar:		Fecha		Hora:	
Actores: - - - -					
Descripción: -					
Comentario: -					

Anexo 04
Ficha de resumen

Variable:			
Dimensión:		Indicador:	
Fuente de información:			
Autor:		Año:	
Título:			
Lugar:		Editorial:	
Cita resumen:			
-			
Comentario:			
-			

Anexo 05

Validez de contenido de cuestionario

Instrumento:	Cuestionario				Población objetivo:	Usuarios				Duración:	05 minutos			
Criterios de medición	Calificación												Subtotal	
	Experto 01 Dr. Gricerio Elizar Delgado Vilchez				Experto 02 Dr. Víctor Hugo Delgado Céspedes				Experto 03 Dr. Ivan Alejandro León Castro					
	Deficiente (0)	Aceptable (1)	Bueno (2)	Excelente (3)	Deficiente (0)	Aceptable (1)	Bueno (2)	Excelente (3)	Deficiente (0)	Aceptable (1)	Bueno (2)	Excelente (3)		
Congruencia de ítems	-	-	-	3	-	-	-	3	-	-	-	3	3	
Amplitud de contenido	-	-	-	3	-	-	-	3	-	-	-	3	3	
Redacción de los ítems	-	-	-	3	-	-	-	3	-	-	-	3	3	
Claridad y precisión	-	-	2	-	-	-	2	-	-	-	2	-	2	
Pertinencia	-	-	-	3	-	-	-	3	-	-	-	3	3	
Total	2.8				2.8				2.8				2.8	

Coefficiente de validez: 2.8

Escala de medición:
 Deficiente 0.0 - 0.7
 Aceptable 0.8 - 1.5
 Bueno 1.6 - 2.3
 Excelente 2.4 - 3.0

CONSTANCIA DE VALIDACIÓN

Quien suscribe, Gricerio Elizar Delgado Vilchez, con Documento Nacional de Identidad (DNI) N° 26702390, de profesión Sociólogo, con grado académico de Doctor en Sociología, ejerciendo actualmente como Director del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Cajamarca.

Por medio de la presente, hago constar que he revisado con fines de validación el instrumento de recojo de información denominado: CUESTIONARIO, a efectos de su aplicación a los usuarios de los servicios brindados por los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca, como parte del desarrollo de la tesis titulada: "Modelo de gestión de rendimiento para mejorar la calidad de los servicios en los gobiernos locales de Cajamarca".

Luego de hacer las observaciones pertinentes y que estas hayan sido levantadas, puedo formular las siguientes apreciaciones.

	DEFICIENTE	ACEPTABLE	BUENO	EXCELENTE
Congruencia de Ítems				X
Amplitud de contenido				X
Redacción de los Ítems				X
Claridad y precisión			X	
Pertinencia				X

Cajamarca, diciembre de 2019



Firma
DNI N° 26702390

CONSTANCIA DE VALIDACIÓN

Quien suscribe, Víctor Hugo Delgado Céspedes, con Documento Nacional de Identidad (DNI) N° 26718120, de profesión Sociólogo, con grado académico de Doctor en Sociología, ejerciendo actualmente como Docente en la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional de Cajamarca.

Por medio de la presente, hago constar que he revisado con fines de validación el instrumento de recojo de información denominado: CUESTIONARIO, a efectos de su aplicación a los usuarios de los servicios brindados por los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca, como parte del desarrollo de la tesis titulada: “Modelo de gestión de rendimiento para mejorar la calidad de los servicios en los gobiernos locales de Cajamarca”.

Luego de hacer las observaciones pertinentes y que estas hayan sido levantadas, puedo formular las siguientes apreciaciones.

	DEFICIENTE	ACEPTABLE	BUENO	EXCELENTE
Congruencia de Ítems				X
Amplitud de contenido				X
Redacción de los Ítems				X
Claridad y precisión			X	
Pertinencia				X

Cajamarca, diciembre de 2019


Firma
DNI N° 26718120

CONSTANCIA DE VALIDACIÓN

Quien suscribe, Iván Alejandro León Castro, con Documento Nacional de Identidad (DNI) N° 26690424, de profesión Profesor de la especialidad de Lengua y Literatura, con grado académico de Doctor en Ciencias Mención: Educación, ejerciendo actualmente como Docente en la Facultad de Educación de la Universidad Nacional de Cajamarca.

Por medio de la presente, hago constar que he revisado con fines de validación el instrumento de recojo de información denominado: CUESTIONARIO, a efectos de su aplicación a los usuarios de los servicios brindados por los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca, como parte del desarrollo de la tesis titulada: “Modelo de gestión de rendimiento para mejorar la calidad de los servicios en los gobiernos locales de Cajamarca”.

Luego de hacer las observaciones pertinentes y que estas hayan sido levantadas, puedo formular las siguientes apreciaciones.

	DEFICIENTE	ACEPTABLE	BUENO	EXCELENTE
Congruencia de Ítems				X
Amplitud de contenido				X
Redacción de los Ítems				X
Claridad y precisión			X	
Pertinencia				X

Cajamarca, diciembre de 2019



Firma

DNI N° 26690424

Anexo 06

Confiabilidad de cuestionario

Instrumento:	Cuestionario	Población objetivo:	Usuarios	Duración:	05 minutos
---------------------	--------------	----------------------------	----------	------------------	------------

Encuestados	Preguntas / ítems														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	Suma
1	2	2	3	2	2	2	1	2	2	3	1	2	1	2	27
2	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	15
3	2	1	1	1	1	1	1	2	1	2	1	1	2	1	18
4	1	2	1	1	1	1	1	2	2	1	2	1	1	1	18
5	1	1	2	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	2	17
6	1	2	2	1	2	2	1	1	1	4	3	2	1	1	24
7	1	1	1	2	1	1	1	2	1	2	1	2	1	1	18
8	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	1	1	2	1	17
9	1	1	3	1	1	2	2	3	2	3	2	1	1	2	25
10	1	2	3	1	1	1	1	2	1	2	2	2	1	1	21
11	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	15
12	2	1	2	2	2	1	1	2	2	3	1	1	2	1	23
13	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	2	16
14	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	3	25
15	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	2	16
16	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	17
17	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	17
18	2	1	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1	2	1	18
19	1	1	1	1	1	1	1	3	1	2	2	1	3	2	21
20	1	1	2	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	1	17
Varianza	0.16	0.19	0.53	0.16	0.16	0.21	0.09	0.41	0.24	0.76	0.34	0.19	0.33	0.35	12.8875
Suma	4.1075														

Formula:

$$\alpha = \frac{K}{K-1} \left[1 - \frac{\sum S_i^2}{S_r^2} \right]$$

Reemplazar:

k	número de ítems	20
$\sum S_i^2$	sumatoria de varianza de los ítems	4.11
S_r^2	varianza de la suma de los ítems	12.9
α	coeficiente de alfa de cronbach	0.72

Escala de medición:

Nula	0
Muy baja	0.10 - 0.30
Baja	0.31 - 0.50
Alta	0.51 - 0.70
Muy alta	0.71 - 0.99
Perfecta	1

Anexo 07

Propuesta

1. Diseño del modelo de gestión de rendimiento

El modelo de gestión de rendimiento propuesto supera las inconsistencias operativas, acoplamiento referencial, código binario, y en los parámetros de medición de la evaluación del desempeño de los servidores públicos que han sido identificadas en el modelo de gestión de rendimiento diseñado por SERVIR, y que es de aplicación para los gobiernos locales.

2. Síntesis de la necesidad identificada

Los ciudadanos de las circunscripciones de los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca se muestran muy insatisfechos con la calidad de los servicios públicos que les ofrecen estas organizaciones, y que está directamente relacionado con el desempeño de los servidores públicos, porque son los que en última instancia realizan la prestación de los servicios a la ciudadanía. Así, el modelo de gestión de rendimiento diseñado para evaluar el desempeño de los servidores públicos de los gobiernos locales no cumple con esta finalidad, considerando que opera mediante cinco etapas (1° planificación, 2° metas y compromisos, 3° seguimiento, 4° evaluación, y 5° retroalimentación) que al ser consecutivas (una de tras de otra) no puede medir el desempeño de los servicios públicos durante todo el periodo anual de labores. Asimismo, no efectúa un acoplamiento autorreferencial porque no utiliza los productos que genera, utilizando como insumos los productos de otros sistemas de gestión mediante su acoplamiento heterorreferencial, y que le impide realizar su clausura operativa. El código binario que utiliza el mencionado modelo es aprobado/desaprobado, pero al introducir un subcódigo también binario, distorsiona las motivaciones de los participantes porque genera la posibilidad que exista

una situación negativa dentro de una positiva o a la inversa. El modelo contempla dos tipos de indicadores de desempeño (metas y compromisos) que son medidos por separado, sin considerar que la acción social que se produce en la interrelación entre los servidores públicos con los usuarios de sus servicios es única e indivisible, así como estos indicadores tampoco miden todo el ámbito de acción del desempeño de los servidores porque solamente considera los aspectos teleológicos y dramáticos en su acción social, dejando de lado los aspectos comunicacionales y normativos.

3. Objetivos

3.1. Objetivo general

Plantear un modelo de gestión de rendimiento en los gobiernos locales de la provincia de Cajamarca.

3.2. Objetivos específicos

- a. Establecer un ciclo de gestión de rendimiento que mida íntegramente el desempeño de los servidores públicos con clausura operacional y código binario único.
- b. Establecer parámetros de medición del desempeño de los servidores públicos que sean únicos e indivisibles que incluyan los aspectos teleológicos, dramáticos, normativos, y comunicativos.
- c. Capacitar a los directivos de los gobiernos locales sobre el modelo de gestión de rendimiento.
- d. Sensibilizar a los servidores públicos de los gobiernos locales sobre la importancia de la implementación del modelo de gestión de rendimiento.

4. Fundamentación

El modelo de gestión de rendimiento propuesto que mejora la calidad de los servicios públicos en los gobiernos locales se fundamenta de la siguiente manera:

4.1. Fundamentos epistemológicos

De conformidad con Niklas Luhmann (1997; 1998; 2003; 2006), el modelo de gestión de rendimiento como todo sistema funcional está constituido por una forma de operación que lo caracteriza y diferencia de otros sistemas, por las relaciones que establece consigo mismo (autopoiesis) y con su entorno, así como con el código binario que utiliza en todas sus operaciones.

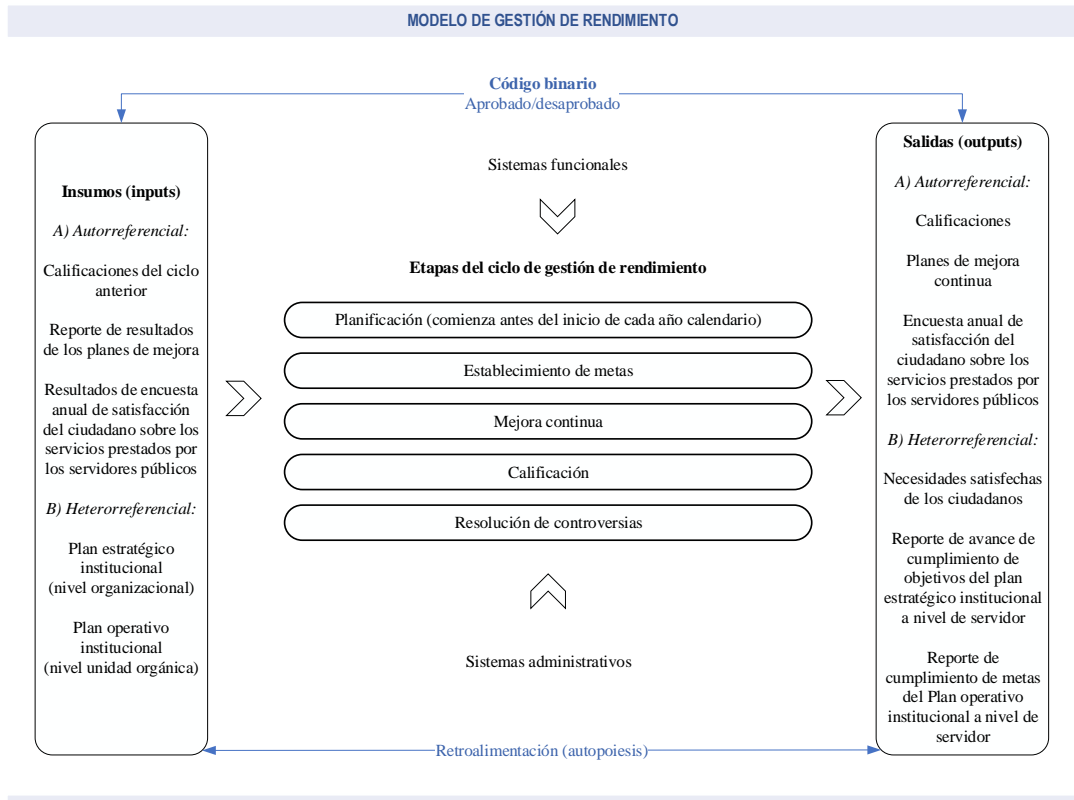
El desempeño de los servidores públicos es susceptible de medición a partir de indicadores que incluyan todo el ámbito de la acción social de los servidores (Habermas, 1998), y cuyo accionar debe estar enfocado en la satisfacción de necesidades de la ciudadanía, porque es la razón de ser de los organismos gubernamentales y que la diferencia de los organismos privados (Ralws, 2006). Esto implica que la evaluación del desempeño de los servidores público debe ser realizada en función con la calidad de los servicios brindados a la ciudadanía, y que se manifiesta mediante su satisfacción o no con estos servicios en base a una evaluación costo - beneficio o medio - fin (Von Mises, 1986).

4.2. Fundamentos ontológicos

Gráficamente la propuesta de modelo de gestión de rendimiento se representa de la siguiente manera:

Figura 01

Estructura ontológica de la propuesta de solución



Fuente: Elaboración propia.

En el modelo propuesto la etapa de planificación comienza antes de iniciar el año calendario al igual que la etapa de establecimiento de metas, para que se pueda medir el desempeño del servidor público de forma anual concordante con la periodicidad del ejercicio presupuestal y del Plan Operativo Institucional (POI), que inician el primer día de enero y finaliza el último día de diciembre de cada año. Así, durante todo el año se ejecuta la etapa de mejora continua, en donde no solo se constatará el avance del cumplimiento de las metas, sino también, se podrá tomar medidas correctivas a fin que los servidores públicos puedan cumplir con alcanzar sus metas. La etapa de calificación será efectuada por la oficina de recursos humanos, y existirá una instancia de resolución de controversias que se encargará de atender las disputas que puedan surgir durante el ciclo de gestión de rendimiento. Las metas

que se asigne a cada servidor serán únicas, y formuladas según las funciones y responsabilidades de cada servidor, y estarán orientadas al ciudadano recogiendo los principios de la Política de Modernización de la Gestión Pública (orientación, eficiencia, descentralizado, inclusivo, y abierto), para lo cual, en cada año se realizara una encuesta de satisfacción al usuario, y que servirá como insumo para la calificación del desempeño de los servidores y para el establecimiento de metas como un mecanismo de retroalimentación constante para el perfeccionamiento del sistema. Asimismo, los insumos (inputs) y salidas (outputs) se encuentren diferenciados y relacionados unos con otros de acuerdo con los tipos de acoplamiento sistémico (autorreferencial y heterorreferencial), con el objetivo que el modelo desarrolle un sistema comunicacional propio que le permita clausurar sus operaciones mediante la retroalimentación o autopoiesis. El código binario del modelo es aprobado/desaprobado, que es un código similar al que utilizan otros sistemas de evaluación del desempeño como es el caso de las instituciones educativas. Los parámetros de evaluación del desempeño de los servidores son únicos e indivisibles, y contemplan todos los tipos de acción social que se produce en la interrelación entre el servidor público con los usuarios de sus servicios, es decir el indicador de medición describe las acciones sociales del tipo teleológico, dramatúrgico, normativo, y comunicacional (Habermas, 1998).

4.3. Fundamentos axiológicos

La propuesta de modelo de gestión de rendimiento se basa en el principio de libertad de elección definida por Hayek (2007) como la capacidad del individuo para elegir libremente su destino en una sociedad competitiva, que demanda de todos los servidores públicos un mejor rendimiento para elevar la calidad de los servicios que

prestan a la ciudadanía, y que tiene como sustento el principio de reciprocidad como lazo fundamental que une a todos los miembros de la sociedad (Von Mises, 1986).

Otro principio que sirve como base de la propuesta es el de igualdad de oportunidades en el sector público (Ralws, 2006), que a diferencia del sector privado no está regido por normas mercantilistas, sino por acuerdos políticos consensuados que crean el bien común, y cuyos servicios tienen por objetivo satisfacer necesidades de carácter público en beneficio de la sociedad o de un sector vulnerable de la población, y que se encuentra en desigualdad de oportunidades en comparación con otros ciudadanos.

4.4. Fundamentos jurídicos

La propuesta de modelo de gestión de rendimiento se basa en el siguiente marco normativo:

- Decreto Legislativo N° 1023, que crea la gestión del rendimiento como parte del Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos en el sector público, cuyo ámbito de aplicación comprende a los gobiernos locales (SERVIR, 2008).
- Ley N° 27972, Ley orgánica de municipalidades, que establece que los gobiernos locales son entidades básicas de organización del Estado (Gobierno de la República del Perú, 2003).
- Decreto Supremo N° 040-2014-PM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, y que establece, que la gestión de rendimiento, identifica, reconoce y promueve el aporte de los servidores a los objetivos y metas institucionales (PCM, 2014).

- Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 306-2017-SERVIR-PE, que aprueba la versión actualizada de la Directiva que desarrolla el subsistema de gestión de rendimiento (SERVIR, 2017).

5. Plan de actividades

Para el desarrollo de la propuesta de modelo de gestión de rendimiento se ha establecido las siguientes actividades:

Tabla 01

Plan de actividades

Objetivo específico	Actividad	Indicador	Meta	Periodo	Responsable
a. Establecer un ciclo de gestión de rendimiento que mida íntegramente el desempeño de los servidores públicos con clausura operacional y código binario	▪ Elaboración de un mapeo de procesos y puestos en la entidad	- Avance del proceso de elaboración	100%	02 meses	Oficina de recursos humanos
	▪ Elaboración del ciclo de gestión de rendimiento	- Avance del proceso de elaboración	100%	02 meses	
	▪ Validación del ciclo de gestión de rendimiento	- Avance del proceso de validación	100%	01 mes	
b. Establecer parámetros de medición del desempeño de los servidores públicos que sean únicos e indivisibles que incluyan los aspectos teleológicos, dramáticos, normativos, y comunicativos.	▪ Elaboración de los indicadores de medición	- Avance del catálogo de indicadores por tipo de puesto terminado	100%	01 mes	Oficina de recursos humanos
	▪ Validación de los indicadores de medición	- Avance del proceso de validación	100%	01 mes	

c. Capacitar a los directivos de los gobiernos locales sobre el modelo de gestión de rendimiento.	▪ Elaboración del plan de capacitación	- Avance del proceso de elaboración	100%	01 mes	Oficina de recursos humanos
	▪ Desarrollo de la capacitación	- Nivel de participación	100%	01 semana	
d. Sensibilizar a los servidores públicos de los gobiernos locales sobre la importancia de la implementación del modelo de gestión de rendimiento.	▪ Elaboración del plan de sensibilización	- Avance del proceso de elaboración	100%	01 mes	Oficina de recursos humanos
	▪ Desarrollo de la sensibilización	- Nivel de participación	100%	01 semana	

Fuente: Elaboración propia.

6. Sistema de monitoreo y control

El sistema de monitoreo y control del avance de los indicadores de la propuesta se realizará de acuerdo con los siguientes niveles de logro:

Tabla 02

Monitoreo y control de avances de indicadores

Indicador	Frecuencia de revisión	Nivel de logro			
		Pendiente	Inicial	Intermedio	Logrado Superado
▪ Avance del proceso de elaboración de un mapeo de procesos y puestos en la entidad	Semanal				
▪ Avance del proceso de elaboración del ciclo de gestión de rendimiento	Semanal				
▪ Avance del proceso de validación del ciclo de gestión de rendimiento	Semanal				
▪ Avance del proceso de elaboración de los indicadores de medición	Semanal				

▪ Avance del proceso de validación de los indicadores de medición	Semanal
▪ Avance del proceso de elaboración del plan de capacitación	Semanal
▪ Nivel de participación en la capacitación	Diario
▪ Avance del proceso de elaboración del plan de sensibilización	Semanal
▪ Nivel de participación en la sensibilización	Diario

Fuente: Elaboración propia.

Nota: En el nivel de logro se deberá consignar la situación de cada indicador según la fecha de revisión.

7. Estimación de los resultados

Las proyecciones de los resultados para la implementación del modelo de gestión de rendimiento son las siguientes:

Tabla 03

Estimación de resultados

Indicador	Resultado estimado
▪ Avance del proceso de elaboración de un mapeo de procesos y puestos en la entidad	- Mapeo de procesos y puestos terminado
▪ Avance del proceso de elaboración del ciclo de gestión de rendimiento	- Ciclo de gestión de rendimiento elaborado
▪ Avance del proceso de validación del ciclo de gestión de rendimiento	- Ciclo de gestión de rendimiento validado
▪ Avance del proceso de elaboración de los indicadores de medición	- Indicadores de medición elaborados
▪ Avance del proceso de validación de los indicadores de medición	- Indicadores de medición validados
▪ Avance del proceso de elaboración del plan de capacitación	- Plan de capacitación elaborado

▪ Nivel de participación en la capacitación	- Directivos capacitados
▪ Avance del proceso de elaboración del plan de sensibilización	- Plan de sensibilización elaborado
▪ Nivel de participación en la sensibilización	- Servidores públicos sensibilizados
▪ Nivel de implementación de la propuesta	- Propuesta implementada.
▪ Nivel de mejora de la calidad los servicios públicos	- Calidad de los servicios públicos mejorados

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 08

Autorización para el desarrollo de la investigación



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO



"Año de la Lucha Contra la Corrupción e Impunidad"

Chiclayo 25 de octubre del 2019

Señor.

EDILBERTO AGUILAR FLORES

ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BAÑOS DEL INCA.

Presente.

Es grato dirigirnos a ustedes, para expresar nuestro cordial saludo y a la vez presentar al Doctorando Albert Charles Llaque Tirado, alumno de la escuela de Postgrado del VI ciclo del Doctorado en Gestión Pública y Gobernabilidad de nuestra casa superior de estudios; quien desea desarrollar la aplicación de su Proyecto de Tesis; en su representada; dicho trabajo se titula "MODELO DE GESTIÓN DE RENDIMIENTO PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS EN LOS GOBIERNOS LOCALES DE CAJAMARCA".

Agradecemos anticipadamente la atención que pudieran brindar a la presente.

Expedimos la presente a solicitud del alumno.

Atentamente,



Méridis Collazos Alarcón
Dra. Méridis Collazos Alarcón

Directora Escuela de Posgrado
Universidad César Vallejo – Filial Chiclayo

CAMPUS CHICLAYO
Carretera Chiclayo Pimentel Km. 3.5.
Telf. (074) 480210/Anexo:6520

AUTORIZACIÓN

Visto, el documento presentado por la Dra. Mercedes Collazos Alarcón, Directora de la Escuela de Posgrado de la Universidad Cesar Vallejo - Filial Chiclayo, quien presenta al Doctorando Albert Charles Llaque Tirado, alumno del VI ciclo del Doctorado en Gestión Pública y Gobernabilidad de dicha universidad, para que desarrolle la aplicación de su proyecto de Tesis; se dispone lo siguiente:

AUTORIZAR al Doctorando:

Albert Charles Llaque Tirado

Desarrollar la aplicación de su proyecto de Tesis titulado: Modelo de gestión de rendimiento para mejorar la calidad de los servicios de los gobiernos locales de Cajamarca.

Ciudad, diciembre de 2019

Atentamente;



MUNICIPALIDAD DISTRITAL
DE LOS BAÑOS DEL INCA
Abog. Edilberto Llanos Bardales
SUB GERENTE DE RECURSOS HUMANOS