



Una mirada a la gestión pública en los gobiernos subnacionales del Perú: una propuesta de clasificación de los estudios desde las Ciencias Sociales y la utilidad de la perspectiva histórica (1990-2022)*

Looking at public management in the subnational governments of Peru: a proposal for classifying studies from the Social Sciences and the usefulness of the historical perspective (1990-2022)

Marcos Garfías Dávila

<https://orcid.org/0000-0001-5445-6634>

mgarfias@iep.org.pe

Instituto de Estudios Peruanos

Javier Saravia Salazar

<https://orcid.org/0009-0009-2806-9070>

javiersaraviasal@gmail.com

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Carlos Quevedo Gallardo

<https://orcid.org/0000-0001-6146-2186>

quevedo.gallardo1602@gmail.com

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

RESUMEN

El artículo propone una clasificación de la literatura producida por las Ciencias Sociales, sobre el análisis y desarrollo de la gestión pública en los gobiernos subnacionales del Perú entre los años 1990 al 2022, período marcado por el proceso de descentralización y la implementación de políticas para mejorar el servicio civil y la función pública. Partimos de la visión de las instituciones multinacionales y luego de la perspectiva del derecho administrativo que, en parte, determinaron el rumbo de las reformas de la gestión pública y la modernización del Estado, así como la discusión de la academia sobre estos procesos. A continuación, se presentan las propuestas medulares de la clasificación, las cuales se centran en: la incorporación del análisis de actores inmersos en el carácter conflictivo de estas reformas y la gestión pública, la mirada a los gobiernos subnacionales en el contexto de la modernización del Estado, y la revisión de los diversos enfoques propuestos para analizar los instrumentos de gestión puestos en práctica; para, finalmente, sobre este corpus, proponer, por nuestra parte, la utilidad de la perspectiva histórica por su potencial para contribuir a una comprensión más profunda del protagonismo que los gobiernos locales adquirieron en el marco de las reformas a lo largo de estas últimas décadas.

Palabras clave: Gestión Pública, Perú, reformas estructurales, gobiernos locales y subnacionales.

ABSTRACT

The article proposes a classification of the literature produced from the Social Sciences, on the analysis of public management in the subnational governments of Peru between the years 1990 to 2022, a period marked by the decentralization process and the implementation of policies to improve the public function. The starting point is the vision of transnational institutions and then the perspective of administrative law that, in part, determined the direction of public management reforms and the discussion about them. Below, the core proposals of the classification are presented, which focus on: the incorporation of the analysis of actors immersed in the conflictive nature of State reforms and public management, the look at subnational governments in the context of modernization of the State, and the review of the approaches outlined to analyze the management instruments put into practice; to, finally, on this corpus, propose, for our part, the usefulness of the historical perspective due to its potential to contribute to a deeper understanding of the prominence that local governments acquired within the framework of these reforms over the last decades.

Palabras clave: Public Management, Peru, structural reforms, local and subnational governments.

*Este estudio fue financiado por CONCYTEC/ Programa PROCENCIA, según Contrato Nro. PE501078780 - 2022-PROCENCIA.

© Los autores. Este artículo es publicado por *ISHRA, Revista del Instituto Seminario de Historia Rural Andina* de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0) [<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>] que permite el uso, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que la obra original sea debidamente citada de su fuente original.

Introducción

La gestión pública desde hace unas décadas se ha convertido en uno de los principales temas abordados por las Ciencias Sociales, ello como una continuación de la preocupación de la academia sobre el proceso de «modernización del Estado» (Servir, 2021, p.11) y el rumbo de las políticas públicas desde los años noventa en adelante. En el caso peruano, este interés se ha expresado a través de balances institucionales sobre la elaboración e implementación de determinadas políticas públicas, la revisión de herramientas e instrumentos de gestión aplicados en cada uno de los niveles de gobierno, con especial interés en el nivel subnacional (regional y local); el abordaje de estudios de caso que grafiquen el impacto, positivo o negativo, de la implementación de las políticas públicas y sus instrumentos de gestión; el análisis del papel de determinados actores para promover o decidir la agenda de las políticas públicas en el proceso de descentralización (retomadas en 2004) y, recientemente, el análisis de la calidad, formación y procedencia de la tecnocracia y de los servidores civiles¹.

Si bien la investigación en gestión pública es diversa y fragmentada desde su aparición como disciplina independiente (Bozeman, 2006, p. 66), en nuestro medio se han privilegiado los trabajos centrados en el análisis y caracterización de actores sociales, por una parte, y, por otra, la adecuación de la legislación administrativa al contexto nacional y subnacional, para abordar los diferentes fenómenos que suscita, más las dimensiones de la «gestión de lo público»². Como señalan Ponce y Pasco (2015), la disciplina de gestión pública tiene «un carácter ecléctico» y por ello «requiere adoptar una perspectiva holística y multidisciplinaria» para comprender, «no sólo la gestión organizacional (el ámbito disciplinario específico), sino también el contexto que le afecta (el ámbito de disciplinas conexas como la política, el derecho, la economía, la sociología, la psicología y la ecología)» (p.12). Como anotó Alza (2012b), «la gestión pública, a pesar de los esfuerzos realizados en diversos espacios académicos y profesionales» (p. 220), no ha dejado, aún, de ser un término bastante genérico que sigue vinculado a las «grandes reformas que se realizan para la organización del Estado» (p. 220), y es por ello, que en campos como la gestión estratégica y los grandes procesos de reforma (descentralización, por ejemplo) se han concentrado los mayores esfuerzos de análisis.

Las investigaciones en este ámbito, tradicionalmente, han sido abordadas desde dos disciplinas en particular: las Ciencias Sociales y la Administración, ambas con perspectivas propias y limitaciones correspondientes a su campo de estudio. La primera de ellas ha preferido centrarse en un análisis de las relaciones de poder e influencia, que se desarrollan dentro de los cuerpos burocráticos, por lo general desde enfoques sociológicos y de la Ciencia Política. En tal sentido, la clasificación de los actores, los partidos políticos y los conflictos sociales, a los que la región ha estado acostumbrada, alimentaron esta mirada. Consecuencia de ello son los empujes para las reformas de los sistemas de gestión en el espacio y gobierno local, concentrándose los estudios en los procesos de formación de liderazgos locales, regionalización y descentralización en el país, desde finales de siglo pasado. En ese escenario, cabe destacar la opinión de Federico Castillo (2008) sobre las reformas de la década de los ochenta y principios de los noventa en América Latina, concentradas en reformar las instituciones administrativas, indica que no tenían la intención de mejorar la gestión para la expansión del Estado de bienestar dentro de un modelo desarrollista, sino que muy por el contrario para limitarlo, contenerlo y reducirlo (p. 15).

1 Este artículo se aboca principalmente al estudio de la bibliografía en su relación al mejoramiento de las capacidades de gestión en el nivel de los gobiernos subnacionales y a la prestación de los servicios públicos de las municipalidades. Por dicho motivo, hemos dejado de lado el análisis de la apertura a la participación de la sociedad desde el ámbito municipal (participación ciudadana), la *burocracia de a pie*, referida a los trabajadores que tienen un contacto directo con la población, así como el tema del impacto de la corrupción en la gestión municipal, temas que consideramos importantes, pero que, en la actualidad, conforman una temática independiente y bastante nutrida, que merece un análisis más minucioso e independiente.

2 El término *gestión de lo público*, utilizado por un sector de la academia (Saravia, 2020) nos exime, en cierta manera, de usar anacrónicamente conceptos como el de *gestión pública*, que de por sí genera cierta controversia para el análisis histórico, puesto que las etapas de proceso de la gestión pública, como actualmente la conocemos: diseño, planeamiento e implementación, eran inexistentes hasta antes de la aparición del estado neoliberal y las reformas estructurales. En las décadas precedentes, aquellas medidas políticas relacionadas con la *gestión de lo público* se definían más por liderazgos caudillistas, la voluntad política del gobierno de turno, y la capacidad de presión que podían ejercer ciertos actores políticos para la atención de demandas muy sectoriales en el contexto de un Estado que crecía desmesuradamente en términos burocráticos y que tenía un mayor alcance de cobertura de servicios públicos (aunque aún sean insuficientes), pese a su muy poca institucionalidad.

Si bien la gestión pública se presenta como un tema predominantemente técnico, que busca el perfeccionamiento de herramientas de gerencia estatal y versa sobre la correcta administración pública desde una perspectiva tecnocrática, es, en esencia, un asunto de carácter político. Ello, porque en su construcción intervienen diferentes actores y contextos, a veces yuxtapuestos, que se desarrollan y dan forma, y que entran en conflicto en el marco de la consolidación y la diversificación de los roles del Estado y de los servicios públicos con sus ciudadanos (Saravia, 2018). Esto se hizo más evidente en el proceso en curso de reformas estructurales de modernización de la gerencia pública a nivel subnacional, que ha traído consigo un cambio de perspectiva, en cuanto al papel que cumplen los gobiernos locales, que pasan a ser los ejes del desarrollo regional y nacional, al dotárseles de mayores competencias tras la descentralización en sus tres dimensiones: administrativa, fiscal y política (Dosek, Quiñón y Elías, 2022).

Por otro lado, en el proceso de implementación de las llamadas reformas estructurales en América Latina, y en especial en el Perú, las pautas generales han sido determinadas por la intervención de entidades internacionales como el Banco Mundial (en adelante, BM), Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, BID) y el Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI), que diseñaron y proyectaron las políticas a seguir para la modernización del Estado en la región latinoamericana y así encumbrar el proceso de descentralización, desapareciendo el análisis de lo político para poner el acento en los aspectos tecnocráticos. De esta manera, a partir de los años noventa, predominó un discurso orientado a despolitizar la gestión y la gerencia pública, con el afán de tecnificar mucho más su realización; un giro que llevó a concebir la gestión pública, incluso en espacios académicos, como el proceso de la realización efectiva de las políticas. Así, se puso el acento en comprender la «implementación de las políticas» (Alza 2012, p. 220) como un proceso metódico, racionalizado y causal, de tipo «*entonces*» (p. 220), en donde el interés recaía exclusivamente en la constatación de la aplicación del diseño ideado en la realidad operativa y organizacional de las instituciones estatales. Por lo que, en aplicación de ello, en los gobiernos locales, la modernización de la gestión pública se ha orientado fundamentalmente a mejorar: el nivel de eficacia en la atención, la transparencia y la calidad de los servicios que se brinda a la ciudadanía (Espinoza, 2021). Así, la gestión y el uso de los recursos orientados a la implementación de las políticas públicas, quedan sometidas al cumplimiento de metas de atención por parte de los funcionarios públicos que forman parte de dichas entidades.

En este orden de ideas la producción bibliográfica desde las Ciencias Sociales sobre la gestión pública en los gobiernos subnacionales en nuestro país, durante las dos décadas transcurridas del siglo XXI, ha pasado del análisis de la aplicación directa de las fórmulas y recetas del FIM y el BM, al análisis de los principales instrumentos de gestión implementados y del corpus tecnocrático. En medio de estos dos puntos, se han analizado los aspectos legales y administrativos, los procesos macro de modernización del Estado y la dinámica de los actores regionales.

En este momento la corriente se ha volcado más hacia el análisis detallado de los instrumentos de gestión pública en los gobiernos subnacionales, teniendo en cuenta los criterios técnicos provenientes del derecho y la gestión pública, así como el análisis político para dar cuenta de la dinámica de los actores locales y su influencia para modificar las políticas públicas de gestión en los entornos locales (la municipalidad y sus diferentes gerencias). Más incipiente es la apuesta por una perspectiva histórica que contribuya a comprender la evolución de los instrumentos de gestión pública en los gobiernos subnacionales.

El artículo tiene como objetivo plantear una clasificación de los principales enfoques sobre la gestión pública en los gobiernos subnacionales en el periodo 1990-2022, producidos por las Ciencias Sociales. El eje de nuestras reflexiones gira en torno al proceso de descentralización emprendido en Perú a partir del año 2002, la consolidación de disciplinas como la Ciencia Política y la Gestión Pública en el espacio académico y dentro de la administración estatal, y la utilidad de la perspectiva histórica para el análisis de la gestión pública. Entendiendo esta perspectiva, no como un mero recuento cronológico o síntesis de fechas relevantes, sino como una herramienta para la comprensión de las transformaciones dentro de la dinámica social y entre actores frente a los principales cambios que ha generado el proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión pública, en especial en el ámbito más cercano al ciudadano como es el de los niveles subnacionales

(regional y municipal). Para esta tarea, se ha revisado un considerable número de estudios producidos en las últimas décadas y que consideramos los más importantes, por su capacidad para tomar la temperatura a los procesos en curso.

Se propone la siguiente clasificación analítica para la literatura sobre gestión pública en gobiernos subnacionales. De un lado, desde una mirada general: 1) La perspectiva desde los organismos internacionales; y 2) La perspectiva desde el derecho administrativo; ambos determinantes, al menos en parte, del rumbo de las reformas de la gestión pública y del tipo de discusión que se entabló en torno a ellas. Luego, ya en el ámbito propiamente de las Ciencias Sociales, el artículo se enfoca con mayor detenimiento en otros cuatro campos de la clasificación: 3) El análisis de actores y los conflictos que se generan en torno a la gestión pública; 4) El análisis de los gobiernos subnacionales en el contexto de reforma y modernización del Estado; 5) La implementación de los instrumentos de gestión pública y la profesionalización del servicio civil y el *corpus* tecnocrático; y 6) La perspectiva histórica.

1. La perspectiva desde las instituciones multinacionales

Como señaló Ramió (2008) uno de los principales factores de impulso de los procesos de reforma administrativa y cambio institucional para la región latinoamericana, fue la percepción por parte de actores como el FMI, el BM o el BID, que las instituciones estatales no eran capaces de convertirse en «palancas de transformación y de modernización» (p. 15). Por ello, desde las reformas estructurales de la última década del siglo XX, tanto el proceso de globalización como la descentralización han marcado hojas de ruta similares en los países latinoamericanos, plasmándose ello en concentrar los estudios en áreas temáticas como la implementación de políticas específicas y la creación o reestructuración de determinadas instituciones, pues se entendía que las reformas impulsadas por el FMI y el BM eran medidas idóneas que a modo de recetario cambiarían toda la estructura interna de las organizaciones estatales con solo aplicarlas³. A lo largo de toda esa década, y en toda la región latinoamericana, se priorizó «cierta sofisticación» (Castillo 2008, p. 15) de los procesos de gestión. Fue la etapa de la tan deseada inclusión en la gestión pública del *management* y de los modelos de la empresa privada, por parte de los sectores liberales de la política. Paralelamente, y en atención a la creciente demanda ciudadana, se establecieron criterios para restringir el gasto público y en materia presupuestaria, paralelamente a ello, surgió el interés de fortalecer los mecanismos de participación en los gobiernos locales⁴.

Desde la perspectiva de las instituciones multinacionales, la reforma del Estado se concibe como una serie de modificaciones en los ámbitos organizativo, estructural, operacional y legal, que permiten su transformación. En tanto la modernización estatal es concebida como el proceso de fortalecimiento de aptitudes y actitudes que facilitan la simplificación de la gestión en cada uno de los niveles de gobierno. Bajo ese esquema, el rol protagónico del Estado recae en el diseño de programas, proyectos y de planificar el desarrollo. Con matices

3 Hasta la actualidad, estas entidades dan la pauta para el abordaje de los principales problemas a nivel de gestión, aplicación e implementación de políticas públicas, así como la solución a dichos problemas, pero han dejado de ser considerados recetarios infalibles, por lo que, en años recientes, si bien son usadas como líneas directrices generales para cada uno de los estados, se busca adecuarlas a sus dinámicas políticas internas. La capacidad estatal varía de país a país, y, por ende, las soluciones a una determinada problemática, por más general o común que sea para todos los países de la región, pueden variar y deben hacerlo para responder más eficientemente a ella.

4 Es de recordar que Remy (2005) sugiere que podemos encontrar dos vertientes de participación política ciudadana en el Perú en las últimas décadas del siglo XX. La primera de ellas, en los años ochenta, a cargo de la izquierda, en concreto con Izquierda Unida (IU) que llegó, por aquel entonces y por primera vez, al sillón municipal de diversas alcaldías, incluida la de Lima. A lo que añade Remy, que su gestión tuvo una «relación directa con las organizaciones a través de las cuales los sectores populares habían logrado reproducir sus vidas y crecientemente, desde los años sesenta, acceder a nuevos recursos» (p. 23). La otra vertiente se configuró en los años noventa, durante el gobierno de Alberto Fujimori, y buscaba cuestionar la representatividad de los partidos políticos tradicionales, ello con la intención de justificar el autogolpe de 1992. La «participación ciudadana y democracia directa», señala Remy, «se expresaba, de este modo, en la nueva Constitución y alimentaban el discurso presidencial que legitimaba el aparato de clientela montado por el gobierno, así como su alta aceptación» (p. 24). La estrategia del gobierno central era relacionarse de manera directa con la masa ciudadana, sin la mediación de partidos políticos ni los gobiernos locales, a través de los programas sociales implementados, para llevar a cabo las políticas sociales que estaban más cerca de hacer dependientes a las organizaciones populares del asistencialismo estatal, que de fomentar la participación ciudadana popular.

a lo largo del tiempo estudiado, podemos señalar que, en la bibliografía formulada desde las instituciones multinacionales, la prioridad del análisis se ha dirigido a evaluar la idoneidad de las decisiones que son adoptadas por los funcionarios del gobierno para resolver los problemas públicos que se presentan en el ejercicio de sus funciones. Entendiendo que la decisión del funcionario o servidor civil es más eficiente en la medida que se rija por criterios técnicos y no políticos.

Tras las reformas estructurales se formularon e incrementaron los estudios de carácter técnico para orientar la formulación e implementación de las políticas públicas, la reforma del Estado y el proceso de modernización. Uno de sus principales promotores fue el BM que, a modo de recetario, incentivó la publicación de textos que ofrecían las pautas de aplicación de las reformas ideadas para la región, a una creciente camada de tecnócratas y funcionarios públicos formados por dicha institución o instituciones afines⁵, a través de programas de capacitación, pasantías, becas de estudio, o financiación de proyectos de investigación, independientemente del contexto nacional, este enfoque, dentro del presente sistema político, se ha mantenido hasta nuestros días.

Como ejemplos de ello podemos citar dos estudios. El primero es un trabajo de Campodónico (1997), quien hace una descripción de los nuevos mecanismos de injerencia en el contexto peruano del BID y el BM, cruciales en la modernización del aparato público y las nuevas reglas de juego en asuntos ligados a los proyectos de inversión para el desarrollo. Desde las reformas de los noventa, el BID y el BM han marcado el rumbo de estas.

Por otro lado, en la compilación de Carlos Losada i Marrodán (1999) titulada *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (1999), podemos apreciar cómo el nuevo lenguaje de la Gestión, proveniente del sector privado, comienza a implementarse en la gestión pública. Así, términos como: «management público», «marketing de servicios», «servicio civil», «governabilidad», «calidad total», entre otros, aparecen propuestos como paradigmas del nuevo sistema de gerencia estatal.

2. La perspectiva desde el Derecho Administrativo

El estudio de la gestión, en un primer momento, ha corrido a cargo casi exclusivamente de abogados y politólogos. Los primeros, desde el derecho administrativo, se interesaron en analizar la evolución de la reglamentación y adecuación de la regulación administrativa, y los segundos, se concentraron en la comprensión de procesos y actores políticos, así como en la organización de las estructuras del Poder Ejecutivo, produciendo una importante y nutrida bibliografía sobre el proceso de modernización, los vaivenes de la descentralización y la reforma y profesionalización del aparato burocrático.

Dentro de esta perspectiva, el objeto de estudio principal fue el proceso de modernización y de descentralización, básicamente desde una óptica normativista, centrándose en la explicación de la organización interna del nuevo modelo de gestión del Estado, y en la adecuación de las instituciones hacia el cambio del paradigma administrativo, así como el impacto que su aplicación generó en los gobiernos subnacionales.

Esta producción bibliográfica aparece en pleno contexto de consolidación del derecho administrativo como rama especializada de esta disciplina y con gran demanda estatal; y de la politología, que, desde el año 2000, ve proliferar la difusión de la carrera en universidades públicas y privadas a través de escuelas profesionales, programas de especialización y maestrías, lo que produjo un conjunto de textos que delimitaron un área de investigación sobre el derecho administrativo, y que, considerando tanto la evolución normativa como la

⁵ Sobre este error de perspectiva, reflexionó en años posteriores el filósofo norteamericano Francis Fukuyama (2004), haciendo *mea culpa* de la falta de visión y prudencia de Occidente al momento de implementar las reformas y las políticas de modernización para los países latinoamericanos que, siguiendo la terminología de Joel Migdal (2011), tenían *Estados débiles*. Para Migdal, el Estado es un *campo de poder* que está amenazado por el uso de la fuerza y, a su vez, está configurado por una imagen (el Estado nacional) y un conjunto de prácticas (de funcionarios, servidores civiles, autoridades políticas, fuerzas armadas), que no siempre van en el mismo sentido. Entonces, el Estado se logra cuando puede someter a los demás poderes, los que conlleva a una lucha larga y cuyo resultado nunca es definitivo. Los estados débiles son aquellos en donde esta lucha entre el Estado y el resto de actores es más continua, porque no ha logrado aún imponer su poder y homogenizar las prácticas de los actores en torno a los fines que persigue.

dinámica de actores políticos en torno a la demanda y cobertura de la prestación de los servicios públicos que brinda el Estado, fue creando un lenguaje y metodologías propias.

Se encuentran en esa línea textos como el de Diego Zegarra (2005) que se dedica a analizar el Servicio Público, buscando una aproximación normativa e histórica sobre los fundamentos teóricos del servicio civil. Al mismo tiempo, utiliza el recuento normativo para cimentar el campo de especialización como un área diferenciada de análisis sometido a determinados conceptos de análisis.

Un valioso trabajo al respecto, es la compilación de estudios que nos ofrece Vignolo (2009). En ella, los autores, en la búsqueda de una *teoría de los servicios públicos*, abordan los principales elementos y problemas de la administración pública, tales como el régimen de los servicios públicos que recoge la Constitución (Danós); las concesiones administrativas de los servicios públicos (Rodríguez-Arana; Morón); las empresas públicas (Céspedes); el principio de subsidiaridad en su vertiente social (Vignolo); la regulación de los servicios públicos (Moscol); y el servicio público, el servicio esencial y el servicio universal dentro de nuestro ordenamiento (Baca). Todos estos estudios están enmarcados en el orden político neoliberal ya maduro, que busca acoplar sus lineamientos principales en el nivel subnacional y que empieza a implementar estrategias de incorporación más eficiente de las Asociaciones Público-Privadas que, durante algunos años, fueron las prácticas de gestión más valoradas por el *establishment*.

Otro estudio representativo es el manual para funcionarios y servidores públicos de Mirko Maldonado y Martha Bringas (2020). El foco de este estudio es el área de las contrataciones públicas y su problemática. En ese norte, aborda temas relacionados con los principios del buen gobierno y la buena administración, la contratación pública, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), la integridad y la ética en la gestión pública, y cómo la contratación en el sector público se desarrolla en un contexto de globalización. Esta perspectiva va de la mano del llamado enfoque de derechos humanos dentro de la gestión pública que reconoce que «la buena administración además de un principio general de actuación administrativa y de obligación inherente a los poderes públicos, es un *derecho fundamental*» (p. 11).

3. Actores y conflictos sociales

En este grupo se concentran estudios más próximos al análisis de la gobernabilidad y el conflicto social en contextos locales, tras la aplicación de las políticas estatales. En esta línea de trabajo podemos destacar a Tanaka (2002), quien identifica el resurgir de actores políticos locales en el contexto de finales del régimen de Alberto Fujimori y el inicio de la política de descentralización del gobierno de Alejandro Toledo. Señala que, si bien el régimen autoritario de Fujimori no permitió en demasía la participación social, la organización del movimiento social y la consolidación de liderazgos locales, «los alcaldes tuvieron siempre visibilidad política» (p. 14); y ello debido a que «los municipios se revitalizaron de manera importante en los años noventa» (p. 14), aunque ello no significó que tuvieran independencia absoluta, pues existió desde el Poder Ejecutivo intentos de maniatarlos. Este mayor protagonismo de los municipios en los años noventa se debió, particularmente, al incremento sustancial de los «ingresos de los gobiernos locales» (p. 14). En 1985 los gobiernos locales recibieron el equivalente a 570 millones de nuevos soles, y en 1997 el monto alcanzó la cifra de 2,048 millones (p. 14). Esta mayor disponibilidad y las capacidades de gasto atribuidas hizo que «los municipios aparecieran como una de las instituciones estatales que más confianza» despertaban entre la ciudadanía (p. 14).

Diez (2003), por su parte, explora a las elites regionales en pleno contexto de descentralización; en específico, el caso de las elites puneña y ayacuchana, buscando responder la interrogante de «si existen en las regiones grupos capaces de proponer y poner en práctica un proyecto regional» (p. 9). Es decir, la existencia de *elites políticas regionales*, destacando el papel de ellas en dos aspectos: 1) El de proporcionar un modelo de lo *deseable*, lo *adecuado*, lo *más logrado*; y 2) El que toman decisiones y eventualmente gobiernan en su ámbito de influencia. En los casos que trata, se enfoca en el análisis de la permanencia o variación de la composición de la elite regional tradicional en ambos casos, una elite terrateniente y oligarca. Concluyendo con la existencia de una elite renovada pero mucho más orgánica en Puno que en Ayacucho. En esta última la elite se muestra mucho más fragmentada

y atomizada. Pero en ambos casos, se ve cómo ellas intentan controlar los espacios locales formales como el municipio y el gobierno regional; y que tanto la organicidad que muestra la elite de Puno como la atomización que adolece la de Ayacucho, son adecuaciones al proceso de descentralización y desarrollo económico desigual que, en función de sus posibilidades y capacidades, han sido históricamente construidas y delimitadas.

Degregori (2004) analiza los trágicos hechos ocurridos en el municipio puneño de Ilave en el 2004, donde se abordan los problemas de gobernabilidad que se suscitaron tras el proceso de descentralización, y la lucha política a nivel municipal entre los actores políticos que hacen uso de instituciones, tanto formales como informales, para ejercer su influencia y así también mantener y obtener el poder⁶. En sus palabras nos dirá que Ilave representa el caso extremo de una situación común en el país de aquellos años: «la crisis de los gobiernos locales, del proceso de descentralización y de la transición democrática en general» (p. 55). Por su parte, Pajuelo (2015) analiza la tensa relación existente entre el gobierno local y las crecientes demandas sociales populares en el espacio puneño. Desde una perspectiva de análisis de actores políticos, se prioriza el papel de las elites para facilitar o entorpecer el proceso de descentralización y modernización del Estado, el cómo intervienen en el diseño y aplicación de las políticas públicas en general, y cómo su accionar influye en la gobernabilidad.

En cuanto a los estudios sobre las políticas públicas, estos se han concentrado concretamente en las reformas dentro de la burocracia estatal. Esta línea responde a una mirada mucho más vinculada con la gestión pública y las ciencias políticas. Dicha mirada viene acompañada de una nueva perspectiva en la administración pública, que empieza a cuestionarse las capacidades de aquel cuerpo burocrático que la teoría weberiana concebía como totalmente jerárquico y profesionalizado. Cambia entonces la mirada respecto de la administración, donde lo técnico empieza a cobrar protagonismo con el propósito de profesionalizar la burocracia para un manejo más eficiente de los procesos que se dan dentro del Estado.

Morón y Sanborn (2007)⁷, desde una perspectiva de largo plazo, analizan cómo se configuran las políticas públicas en el Perú (el *policymaking*), denominan «legados históricos y reglas cambiantes» (p. 11) para una serie de hitos importantes durante el periodo 1978 a 2006: 1) 1978-1992; 2) 1993-2000; y 3) 2000-2006. Estos periodos de tiempo, son coincidentes con procesos políticos complejos de tránsito del autoritarismo a la democracia y de cambios en el rol del Estado. Del estado benefactor a neoliberal, seguido por un periodo de dictadura y, finalmente, la vuelta a la democracia, respectivamente. Se destaca el accionar de actores e instituciones diversas, entre ellos el Ejecutivo, el Congreso, el Poder Judicial, la Sociedad Civil, la burocracia y las Fuerzas Armadas⁸.

4. Los gobiernos subnacionales ante el proceso de modernización del Estado

Dentro de las ciencias sociales peruanas es relativamente reciente la atención e interés académico que ha despertado la gestión pública y el análisis de sus instrumentos y herramientas de gestión. Esto no quiere decir que ellas hayan estado alejadas de este tema en los años precedentes, sino que el análisis de la gestión

6 Siguiendo a Migdal (2001). entendemos instituciones formales a aquellas emanadas del seno del Estado, en concreto, las normas, mecanismos de participación ciudadana y las organizaciones estatales como los municipios, ministerios, escuelas, hospitales, los partidos políticos (en justa electoral), las fuerzas de orden interno y las fuerzas armadas, por citar algunos ejemplos, y, como informales, aquellos que gozan de legitimidad entre la sociedad, como pueden ser la prensa (escrita, televisiva y radial), la movilización social, la actividad partidaria (cuando se hace oposición al gobierno de turno desde la calle), la corrupción (cuando se le reconoce cierta utilidad positiva socialmente), etc. En el contexto de Ilave, Degregori (2004) va a destacar el fracaso o insuficiencia de las instituciones formales para la rápida resolución de los conflictos, mientras que las instituciones informales gozan de mayor influencia en la sociedad porque históricamente, a nivel municipal, regional y nacional, han sido mucho más eficientes para la atención de las demandas ciudadanas (p. 58).

7 Publicado originalmente en el año 2006. en inglés, como *The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game*. Fue una investigación auspiciada por el BID y la Red de Centros de Investigación.

8 Es de destacar que las instituciones públicas participan activamente en la elaboración de diagnósticos sobre las temáticas abordadas en estos estudios, especialmente desde la PCM, concentrando su análisis en cómo atenuar la conflictividad suscitada en torno a la aplicación de ciertos mecanismos de gestión pública en el nivel subnacional, como son el presupuesto participativo, las mesas de diálogo, entre otros.

pública estaba inmerso dentro de procesos mayores como la movilización social, la migración, las actividades económicas, etc.⁹. Sin embargo, se priorizaron en el enfoque el análisis sobre aspectos del impacto regional del proceso de descentralización, las reformas estructurales y las políticas de modernización del Estado, sumándose a este corpus de textos, estudios sobre el análisis de actores en el contexto de descentralización, en particular de las elites y la tecnocracia. Esto ocurrió desde la segunda mitad del siglo XX, producto del mayor protagonismo que estos gobiernos comenzaron a cobrar frente a las deficiencias del gobierno central en el contexto de modernización del aparato público, por tanto, los estudios estuvieron enfocados en la capacidad de estos espacios para consolidar la democracia y la participación ciudadana.

La tendencia de las Ciencias Sociales de finales del siglo XX, fue analizar los micro procesos, alejándose de las grandes explicaciones que se hicieron sobre la modernización del Estado y sus consecuencias. Ello, entre otras cosas, por el cambio a nivel político de los principales actores tradicionales, como fueron los partidos políticos de alcance nacional, y la emergencia de actores locales que cobraron mayor protagonismo, mientras se aplicaban las reformas estructurales.

Con el fracaso de los partidos políticos de alcance nacional, otros actores llegaron a llenar el vacío dejado. Es así como las elites nacionales, movimientos sociales y grupos de interés internacional, constituyeron una dinámica de lucha y alianzas que permitieron, en determinada medida, la gobernabilidad que quedó sujeta a las negociaciones que puedan hacer los diferentes actores al momento de definir lo público y la ruta a seguir para el desarrollo regional. Esta alianza no ha cambiado demasiado a lo largo del siglo XXI y ya no son los partidos políticos de antaño con alcance nacional los que mantienen esa cohesión con un monopolio de la acción. Al contrario, son las *coaliciones de independientes* (Zavaleta, 2014) las que han tomado la posta de los partidos políticos de alcance nacional, siendo ellos los que ahora sostienen esa gobernabilidad y que han estado en una pugna constante con el centralismo capitalino y costeño.

Un primer trabajo, representativo de esta línea de investigación es el de Degregori, Coronel y Del Pino (1998), quienes analizan los cambios iniciales originados en los municipios de Huanta y Huamanga, tras la implementación de nuevos instrumentos de gestión pública y la mayor participación ciudadana, donde se puede notar la influencia que ejercen los actores locales sobre el diseño de las políticas públicas en esos ámbitos de nivel y gestión local.

María Isabel Remy (2005), analiza la consolidación de los gobiernos locales, los cuales ahora están revestidos de nuevas competencias y con una capacidad de gasto mayor en obras públicas, para atender la prestación de servicios públicos a su comunidad, todo ello en un clima creciente de demandas ciudadanas a los municipios, evidenciándose en su estudio el incremento de la participación ciudadana en los asuntos públicos ante lo que denomina *incertidumbres de la modernización*. Esto como una consecuencia de la pérdida de legitimidad de los partidos políticos tradicionales en el espacio local, y lo dificultoso de la construcción de nuevas identidades políticas tras la caída de la identidad partidaria y de clase. Es así que las identidades regionales se irán consolidando con propuestas de desarrollo, muchas veces contrarias a las del gobierno central, dificultando no solo la articulación de agendas y políticas comunes entre el gobierno central y los gobiernos regionales, sino también la articulación entre regiones, e incluso entre los municipios de una misma región.

En lo que respecta al impacto del proceso de descentralización, un texto importante para aproximarnos al protagonismo que adquirieron los gobiernos regionales tras afianzarse las políticas de descentralización, es el trabajo colectivo compilado por Cotler (2009), sobre el poder local y el cambio social en regiones. Este texto

⁹ La gestión pública, como concepto, aparece con las reformas estructurales en los años noventa, generalizándose desde entonces su uso y terminologías. Enrique Cabrero (2006) indica que no debe olvidarse que la gestión pública surge como disciplina en el contexto de un «país con economía de bienestar» (p. 29), por lo que si bien existe población que carece de servicios mínimos y necesarios que son ofrecidos al resto de la sociedad, su nivel de vida no es posible de comparar con la experiencia latinoamericana, en donde la mayoría de países la crisis económica ha sido recurrente y, en consecuencia, un sector importante de su población no alcanza a cubrir los mínimos de subsistencia. Es, en ese contexto, que las Ciencias Sociales abordaron terminológicamente este concepto tras el impulso dado por instituciones internacionales como el BID, BM y el FMI; y precedidos por carreras que, en aquellos momentos, estaban más vinculadas con el proceso de modernización del Estado, como el derecho y la administración.

contó con la participación de investigadores destacados como Rodrigo Barrenechea, Marisa Glave, Romeo Grompone y Maria Isabel Remy, quienes juntos exploran la «construcción de sociedades regionales», «la formación del poder en las regiones» (p. 23), detallándose las particularidades del proceso de descentralización y sus implicaciones en regiones como Piura, La Libertad, Puno y Arequipa. La principal conclusión de este estudio se refiere al «problema de la debilidad institucional del Estado» (p. 117) el cual es visto por los autores como precario, porque «la presencia del Estado en el territorio es muy desigual» (p. 117), privilegiándose el desarrollo de la capital Lima y la costa en detrimento del *interior* del país (la sierra y la selva). Esta incapacidad del Estado «para garantizar niveles mínimos de igualdad entre sus habitantes» (p. 117), se manifiesta en el precario «alcance y calidad de los servicios públicos que presta, como son: salud, educación y seguridad» (p. 117). Sumado a esto, el trabajo muestra con bastante claridad la dificultad estatal «para ejercer su autoridad haciendo» (p. 117), mediante el uso legítimo de la coerción con la finalidad de «garantizar la seguridad ciudadana» (p. 117). Esta obra colectiva concluye, señalando que «el déficit institucional del Estado se caracteriza por la precariedad y la desigualdad de su presencia en el territorio y en la sociedad» (p. 117).

Ausejo (2015) desde su experiencia como funcionario y, en lo concerniente al traspaso de competencias desde el gobierno central al Gobierno Regional de San Martín, señala que «la política pública debe tener un enfoque de resultados como consecuencia de la gestión pública y, a su vez, una señal sobre el impacto que está teniendo la acción gubernamental mediante el uso de indicadores que permitan medir dicho impacto» (p. 54). Su análisis, concluye enfatizando la necesidad de una sistematización de la data, así como aplicación de políticas de transferencia más eficientes para poder orientar mucho mejor las políticas públicas en los gobiernos subnacionales. Teniendo en cuenta que es información que ya se tiene, por lo cual debe incidirse en el «saber observarla de una manera distinta e inteligente que permita sacar adelante una política pública» (p. 54). El texto finaliza destacando dos puntos muy relevantes, el primero que destaca el rol activo que debe tener el gobierno regional tras las reformas, y el segundo aspecto referido a la «existencia de una mayor cantidad de actores e instituciones interactuando» (p. 54), lo cual provoca la necesidad de mayores esfuerzos para lograr resultados positivos en la gestión local y en la calidad de la prestación de los servicios públicos brindados a nivel subnacional.

Alberto Vergara (2015), a través de un enfoque comparativo, analiza la conformación de los poderes subnacionales en Bolivia y Perú. Destaca el papel de las «elites periféricas»¹⁰, que entiende como elites de diferente signo con oportunidades para su aparición y consolidación en procesos de ruptura o cambio social. Este planteamiento busca un análisis más profundo de la gestión pública para comprender el ámbito político y la dinámica de actores que se dan en ella, inscribiéndose así, en el análisis de las dinámicas internas subnacionales, para hallar en ellas una explicación a los fenómenos propios desarrollados en el ámbito local.

La mayor parte de la bibliografía posterior a las reformas estructurales se encuadran dentro de este enfoque, estudios que provienen de la sociología y la antropología, y que nos ofrecen los primeros diagnósticos del impacto de la descentralización y la aplicación de las políticas de modernización estatal, en temas como las capacidades de los gobiernos regionales y municipales, la modernización de la gerencia pública en el nivel subnacional, así como la profesionalización de funcionarios y servicios civiles a nivel local principalmente,

10 Vergara se ocupa de un tema recurrente de las ciencias sociales: «las relaciones entre el Estado y la sociedad, y los arreglos internacionales que de ellos se derivan» (p. 69). Así, su enfoque busca caracterizar para el caso peruano, a las elites regionales, identificando tres tipos de elites periféricas, que son la élite periférico-oligárquica; la élite periférica antioligárquica; y la élite periférica marginal. Las dos primeras, actores principales hasta mediados del siglo XX, en el juego político. La élite periférico-oligárquica, vinculada con las grandes haciendas agroexportadoras de la costa norte del país y de la sierra sur que se vinculaban al poder gamonal y a la actividad agrícola tradicional. Por su parte, la élite periférica antioligárquica, es la élite que en las regiones del país se opone al poder tradicional que representa el primer tipo de élite. Logran participar políticamente a través de los modernos partidos políticos de masas, especialmente relacionándose con el APRA y Acción Popular (p. 74). Es en la segunda parte del siglo XX, cuando aparece una *élite marginal* que estará compuesta por otro tipo de grupos sociales, provenientes de la pequeña burocracia local, así como de determinadas profesiones, entre notarios, maestros de escuela o universitarios, de las FFAA. con rangos medios y altos del ejército. Todos ellos, provenientes de clases bajas de la sociedad, pero que lograron escalar posiciones (movilidad social), sobre todo, al abrigo de un Estado más robusto que desarrolló capacidades de gestión y amplió los servicios estatales que prestaba (en educación básica y superior principalmente) a sus ciudadanos (p. 79).

señalándose, con mayor frecuencia, la insuficiencia de estas políticas y la poca efectividad que ha supuesto su implementación antes que en sus avances, que aunque menores o tenues, merecerían ser mencionados.

En tanto, desde el campo de la economía, haciendo uso extenso de estadísticas, muchos estudios resaltaron el impacto de las reformas estructurales, poniéndose mayor énfasis en el diseño de políticas públicas y la gradual especialización de la burocracia y la consolidación de la tecnocracia. Araoz y Urrunaga (1996), destacan cómo en ese aún incipiente proceso de descentralización económica en los gobiernos subnacionales (municipios), tenían un manejo financiero deficiente, que les impedía satisfacer las demandas de la ciudadanía y atender las necesidades de sus municipios, ello por la excesiva dependencia del gobierno central a la que estaban sujetos. Velarde y Rodríguez (1994) y Seminario (1995) analizan los primeros años de búsqueda de estabilidad económica, poniendo mayor atención al impacto de las reformas estructurales en las políticas de estabilización y su impacto a nivel nacional y regional. Por su parte, Yamada y Ruíz (1996), se abocan a explorar las políticas emprendidas contra la lucha y erradicación de la pobreza en los contextos pre y post reformas, dando cuenta así tanto del alcance de éstas como de sus límites.

5. Sobre el análisis de los nuevos instrumentos de gestión pública y la formación del corpus de servidores civiles y tecnócratas

La modernización del servicio civil se ha convertido en uno de los ejes más importantes para el desarrollo nacional, según la perspectiva de diversos organismos internacionales y diferentes expertos en la materia. En la de nuestro país, el fortalecimiento del servicio civil se ha constituido en una política pública que recae, en buena parte, en la responsabilidad de optimizar el proceso de modernización y de descentralización de la gestión pública que el Estado ha promovido desde hace ya tres décadas. Si bien ha experimentado cambios en su conceptualización a través de diferentes enfoques que han predominado a lo largo del, se ha logrado mantener en agenda durante las diferentes administraciones, sobre todo, en lo que respecta a la capacitación y el adiestramiento en competencias de gestión pública a autoridades electas, funcionarios, directivos municipales y servidores civiles, a nivel subnacional, que es, en concreto, a donde han apuntado, al menos formalmente, todos los esfuerzos emprendidos desde el 2008, con la aparición de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (en adelante SERVIR).

La necesidad de la creación de una burocracia es consustancial a la aparición y consolidación del Estado moderno. Por ello, desde los orígenes mismos del Estado peruano en el siglo XIX, se suscitó la necesidad de contar con un aparato burocrático profesional y especializado. Sin embargo, dada las particularidades de nuestra élite, y la presencia de poderosos actores caudillistas en pugnas por el poder, este proceso fue muy dificultoso y sólo pudo llegar a tener una institucionalidad para la segunda mitad de dicha centuria, con el gobierno de Ramón Castilla (1845-1851), lo que impidió la conformación de una burocracia en el sentido profesional¹¹. Como señala Tantaleán (1983), es en este momento cuando en el Estado «asoma en verdad una dimensión en su función técnico-económica» (p. 23) y es además el momento en que se «asientan las bases más sólidas de la formación republicana» (p. 23), con un Estado que busca mantener una presencia real en el territorio y en el propio proceso económico. Ya para el siglo XX, se dieron diferentes búsquedas en la profesionalización de los funcionarios, con algunos hitos importantes¹², pero estas experiencias no se materializaron como una política estatal, sino como esfuerzos individuales y reactivos de los gobiernos de turno frente a los cuestionamiento de la corrupción y la mediocridad del empleo público por parte de la ciudadanía y la opinión pública y, por otra

11 Es recién con Castilla que aparece una preocupación por la formación y estado de la burocracia, y ello se materializó en la creación del empleo público y reconocimiento de derechos para los trabajadores públicos en 1850.

12 Entre ellos destacamos: 1) Los primeros intentos de ordenar las remuneraciones por el Ministerio de Hacienda (1937), 2) El Escalafón del Servicio Civil (1950), 3) La exigencia de acceso por mérito al servicio público (Constitución 1979), 4) Ley de Bases de la carrera administrativa (1984). 5) Ya con las reformas estructurales de los años noventa, la flexibilización laboral (1991), 6) El cierre de la carrera pública (1992), 7) La Ley Marco de la Modernización del Estado (1995), 8) El Código de Ética del Servicio Civil (2002), 9) La Ley Marco del Empleo Público (2004), 10) La creación de SERVIR (2008) y, finalmente, 11) La Ley del Servicio Civil (2013). Todos ellos, orientados a la profesionalización del servicio civil.

parte, como una suerte de mecanismo de sanción frente a los clientelismos existentes dentro de la burocracia de las diferentes instituciones estatales. Es solo en el siglo XXI, con la aparición de nuevas terminologías y conceptualizaciones sobre el la gestión y el empleo público, y la aparición de SERVIR, que esta necesidad adquiere una dimensión de política pública.

Alza (2012a), en un interesante documento, resume los principales hitos el periodo 1980 – 2011, sobre la modernización del servicio civil. Sin embargo, en este trabajo, básicamente se destacan aquellos hitos relacionados con los instrumentos de carácter normativo, dado que en el periodo de tiempo explorado, en nuestro medio no existía o no se había consolidado del todo el moderno lenguaje de la gestión pública, ni estaba tan desarrollado el debate académico sobre los instrumentos y herramientas de seguimiento en la implementación de las políticas públicas y su sostenibilidad en el tiempo.

Diversas instituciones públicas entre ellas RENIEC y MINEDU, han desarrollado diversos estudios que trabajan sobre la base del concepto de *brecha de implementación*, que, desde los estudios de Cortázar (2006), figuran dentro de la bibliografía sobre este particular, identificando seis brechas principales en la fase de la implementación de las políticas públicas y los programas sociales: 1) El elevado nivel burocrático, 2) La limitada contextualización, 3) La desactualizada planificación local, 4) La escasa información sobre la realidad local, 5) El desequilibrado nivel de conocimiento técnico y 6) La alta complejidad del factor político (Calderón, 2017, p. 48).

Para el caso concreto del servicio civil, con el Decreto Legislativo N.º 1023 de 2008, se creó SERVIR. Tras la aparición de esta institución, se instala en nuestro país la preocupación por iniciar una reforma real del servicio civil que pueda trascender a los gobiernos de turno y que alcance a ser una política pública. A la fecha, esta medida se ha convertido en el principal esfuerzo estatal por conseguir la preparación y adiestramiento de funcionarios y servidores civiles en competencias administrativas y de gestión.

Por su parte, Torres (2016) ha precisado que el concepto de servicio civil adoptado por SERVIR, se encuentra muy influenciado por las obras de Francisco Longo, desde la misma definición de *servicio civil* hasta su propuesta de «modelo de sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos» (p. 30). Longo (2001), define el servicio civil como un «sistema de gestión del empleo público y de los recursos humanos que prestan servicios en las entidades públicas existentes, que persigue la construcción de una administración pública profesional, mediante una serie de arreglos institucionales» (pp. 4-5), esta definición aparece en el marco normativo que crea SERVIR, y forma parte también del régimen del servicio civil (Torres, 2018).

La implementación de un nuevo sistema que oriente la formación y capacitación de la gestión pública para los diversos servidores civiles de los tres niveles de gobierno y los funcionarios electos, fue un camino muy difícil, como lo recuerda Nuria Esparch (2012), primera presidenta ejecutiva de SERVIR, quien señaló que las primeras decisiones tomadas desde la institución se orientaron a «mostrar avances que respaldaran aquellas que se habrían de tomar en el futuro» (p. 25). Por ello, su Consejo Directivo apostó por abrir espacios para una primera promoción de gerentes públicos, a la par que el resto de los equipos formados de SERVIR se fortalecían. Ello, ante la constatación de que los procesos de selección podrían recaer en el sector privado, el cual ya poseía una amplia experiencia en el tema. Se priorizó una política de mantener una fluida comunicación con el Poder Ejecutivo (Presidente y Consejo de Ministros), por medio de memorandos cortos y de presentaciones, con la finalidad de mantener abierta la ventana de oportunidad y permitir así la posibilidad de aprobación de las normas base que permitieran consolidar los siguientes pasos en su implementación, como la asignación presupuestal, la escala remunerativa, el régimen laboral de los gerentes públicos, etc. (Esparch, 2012, p. 25).

El diagnóstico ameritaba este paso, ya que, de acuerdo con el informe del BID de 2004 sobre la situación del servicio civil en América Latina, la gestión de los recursos en el Perú durante ese año fue muy incipiente. En su diagnóstico sobre nuestro país, esta institución señalaba que las oficinas de recursos humanos se limitaban solo a cumplir con funciones muy básicas y operativas de la administración del personal como eran: el manejo de las planillas, el registro y control de asistencia y el pago de haberes. Ello, en agudo contraste con los avances observados para este mismo periodo en países como Chile y Colombia, que habían ingresado a una fase de transición al implementarse una serie de reformas mucho más profundas, respecto de la selección y

capacitación de los servidores civiles, y que tenían, en la mejora de gerencia pública, uno de los motores de sus proyectos de modernización del estado.

Ante este panorama, Torres (2016) describe cómo los primeros cuatro años de existencia institucional significaron para SERVIR un enorme esfuerzo de despliegue de acciones concretas para posicionar a la institución como el ente rector del sistema administrativo, capaz de organizar a las diferentes oficinas de recursos humanos de los tres niveles de gobierno. Con ello, se buscaba desarrollar y replicar, en otros espacios institucionales, la experiencia obtenida con el cuerpo de gerentes públicos e intentar dar los primeros pasos en materia de capacitación para todos los servidores civiles de los tres niveles de gobierno. Se realizaron para este fin, investigaciones sobre la oferta pública y privada de capacitación en temas relacionados con la gestión pública para, posteriormente, diseñar e implementar una herramienta tecnológica que facilite la identificación de las principales necesidades en la capacitación en gestión pública por parte de responsables y operadores de los sistemas administrativos de inversión pública, abastecimiento y recursos humanos.

Al promulgarse la Ley SERVIR en 2013 y, posteriormente, en 2014, con la promulgación de los Reglamentos respectivos de dicha Ley (tres en total), entró en vigencia efectiva la implementación de la reforma del Servicio Civil. Esta reforma debía apuntalar los esfuerzos de 2008, a través de un marco normativo sólido. Sin embargo, a la fecha, se sigue resaltando en informes nacionales e internacionales, el aún insuficiente y bajo nivel de profesionalización de la función pública en el Perú. En ese escenario, SERVIR continúa con los trabajos de complementación y adecuación del marco normativo a partir de directivas, instrumentos técnicos y guías metodológicas específicas, que tienen como finalidad aterrizar el contenido general de la Ley y sus Reglamentos. Del mismo, han destinado buena parte de sus esfuerzos a realizar acciones de asistencia y monitoreo a un grupo importante de entidades públicas (sobre todo del nivel subnacional), en un contexto importante del proceso de descentralización, que es el de la adecuación de procedimientos y normativas para migrar al régimen del servicio civil.

Gracias a este marco normativo desde 2014, SERVIR pudo pasar a acciones más concretas de participación en la orientación de la formación de los servidores civiles, puesto que dirige sus programas de capacitación para funcionarios y servidores civiles en los tres niveles de gobierno, a través de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP). Esta entidad, a través de sus memorias institucionales, diversos informes e investigaciones casuísticas y periódicas, da cuenta de los avances en el proceso de implementación de la Ley Servir, intentando con ello, tener una mayor vinculación con la formación de los funcionarios y servidores civiles a nivel subnacional. Además de ello, diseña estrategias y hace oferta de programas de capacitación, en función de las necesidades planteadas por las autoridades y funcionarios de las regiones y municipios, pero aún con una oferta limitada de capacitaciones y que, muchas veces, no obedece a las necesidades y prioridades de los servidores civiles y funcionarios del nivel subnacional.

Palomino, Cerna y Río (2013), en un breve pero sugerente artículo, se concentran en el servidor municipal, «en el tema de la carrera pública» (p. 38) y en «la necesidad manifiesta del fortalecimiento de los recursos humanos en el interior de la entidad municipal» (p. 38). En opinión de los autores, debe incentivarse la carrera pública para así poder mejorar la calidad de la prestación de los servicios públicos que ofrece la municipalidad, puesto que hay *alta volatilidad del personal*, debido a la alta discrecionalidad que posee la autoridad municipal en la contratación. Además de ello, busca adecuar normativas para la contratación del personal, en específico, con los topes salariales existentes para los municipios pequeños¹³.

En otra frecuencia, desde una perspectiva comparativa y dentro del análisis de la formación de la tecnocracia, Dargent (2015) hace un análisis sobre el desarrollo de la tecnocracia en los sectores de economía y salud en Colombia y Perú, identificando para el caso peruano, en el área económica, dos periodos: 1980 - 1990 y 1990 - 2013, y para el área de salud 1990 - 2013, donde se evidencia la relación de la tecnocracia con la democracia

13 Los autores destacan cómo el DS N° 025-2007-PCM, normativa que establece los topes de remuneraciones de los alcaldes y que señala que, en aquellos municipios con una población electoral no superior a 10 000 electores, un funcionario municipal no puede percibir más de S/. 2 600 soles. En su opinión, esto se convierte en un mecanismo que ahuyenta y dificulta la contratación de profesionales capacitados en los gobiernos subnacionales, e incita a las municipalidades a evadir la aplicación de la norma (Palomino, Cerna y Río, 2013, p. 44).

y los gobiernos autoritarios. El autor destaca la autonomía que la tecnocracia ha tenido frente al poder, lo que ha permitido el mejoramiento y la modernización de determinadas áreas de las políticas públicas en nuestro país, las denominadas *islas de eficiencia*. Pero si bien su estudio destaca la formación y preparación de este grupo, la falta de integración con el resto de servidores civiles, ha generado muchas veces el entorpecimiento de las políticas sectoriales, y la reticencia de servidores civiles en los niveles subnacionales para adaptarse a sus directrices.

En trabajos posteriores, Dargent y Rousseau (2017), analizaron el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales de Cusco y San Martín a partir del concepto de capacidad estatal y sociedad civil, un binomio que se construyó con las reformas estructurales y que se mantienen divorciadas por problemas estructurales de desarrollo económico desigual, la cultura política y la precariedad estatal.

Gálvez, A. y A. Grompone (2017), por su parte, hacen un análisis de lo que denominan *perfileros* que son actores sociales privados que tienen contactos con servidores civiles en los municipios. Los perfileros se especializan en alinear propuestas para las licitaciones públicas municipales. Sus prácticas se han constituido en un modo local de utilizar y adaptarse al proceso de modernización y descentralización, impulsados por el gobierno central y por parte de ciertos actores que comienzan a ganar protagonismo en el espacio subnacional.

Grompone, enfatiza puntualmente lo poco estudiado aún del tema de los burócratas y tecnócratas en los espacios subnacionales, pese a que estos han tenido una importante presencia desde tiempos del Gobierno Militar de las Fuerzas Armadas. La opinión pública, sobre ellos, se encuentra entre dos polos, por un lado, se destaca la subordinación de su actuar en gestión a los intereses del neoliberalismo político, y en la otra orilla, se les ve como los verdaderos gestores del crecimiento económico del país en estas últimas décadas. Por su parte, Gálvez, da cuenta de lo que sucede en manos de burócratas locales con los sistemas administrativos de los gobiernos subnacionales, creados en las últimas décadas como parte de la llamada *nueva gestión pública*, cómo orientan sus prácticas en torno a los gobiernos subnacionales y el modo en que se organiza al Estado, bajo el modelo de gestión de la empresa privada que, a lo largo de estas dos décadas del siglo XXI, ha comenzado a evidenciar sus limitaciones, pues no ha podido cumplir con el ideal de una burocracia más eficiente y profesional, sino que la ha hecho dependiente y funcional al sistema de crisis política y a las viejas patologías del sistema previo a las reformas, como la corrupción.

6. La perspectiva histórica

Marshall Dimock (1937) señalaba que «la gestión pública en América Latina nunca ha sido estática» (Citado por Valdez, 2019, p. 325). Y es cierto, la gestión ha evolucionado a lo largo de los siglos, adoptando nuevos arquetipos y paradigmas de acuerdo con diferentes circunstancias políticas, crisis económicas y conflictos sociales por los que ha atravesado la región, en su agitada y azarosa historia. Así, en un momento histórico específico, de la mano con las ideas desarrollistas y la batuta del *estado de bienestar*¹⁴, la planeación estatal del desarrollo se convirtió en el eje articulador, en el cual se sustentaba la gestión de los asuntos públicos y de gobierno. En tiempos más cercanos, con las redefiniciones que se han dado en el rol del Estado, y sobre la participación ciudadana, asistimos a un periodo que privilegia la evaluación del desempeño de las diversas instituciones públicas y los servicios que prestan, tomando mayor relevancia la rendición de cuentas de las autoridades frente a sus ciudadanos, estos serán los ejes en donde se articulan los esfuerzos por mejorar la gestión pública en nuestra región.

En ese sentido, recuerda Valdez (2019), que en los años ochenta del siglo XX, existía una «especie de revolución administrativa» (p. 325) que recorría el mundo y que trajo consigo la redefinición de los procesos, las prácticas, las actitudes y los fines que hasta esos momentos habían primado en las instituciones públicas. Latinoamérica no quedó exenta de esta tendencia mundial, y es hacia fines de la década de los noventa cuando

14 Hay que precisar que, en América Latina, la idea del Estado de Bienestar, no tiene un marco temporal de aparición y duración tan concreto como en el mundo occidental. Es mucho más tardía, entre los años 50-80 de la pasada centuria, se da en periodos discontinuos, entre regímenes dictatoriales y democráticos, siendo, curiosamente, los primeros que, en cierta manera, impulsaron aspectos del Estado de Bienestar en áreas concretas como el derecho al voto universal, educación, salud y empleo. Los segundos, influenciados por los resultados de estas primeras medidas o abrumados por la presión social que respaldaba estas medidas, continuaron y dieron forma constitucional y legal a estos aspectos del estado de bienestar.

arriba a la región, lo que provocó que se convierta en el paradigma hegemónico para la administración pública del mundo occidental, radicalmente distinto al modelo administrativo del estado de bienestar y, relativamente distinto, del modelo neoliberal (estado mínimo), pues intentaba gestionar mucho mejor la prestación y calidad de los servicios públicos bajo una lógica de eficiencia administrativa y el no ser sometida a la presión de actores políticos determinados (como en el modelo del estado de bienestar), aunque llevaba inmerso procesos de participación ciudadana del gasto público, rendición de cuentas y remoción de autoridades que no dejaran de oír las demandas ciudadanas, como en el modelo administrativo inmediato posterior, seguido tras las reformas estructurales (estado neoliberal o mínimo).

Dentro de la perspectiva latinoamericana, como anota Castillo (2008), el proceso de modernización estatal y descentralización, se da en un contexto de globalización en que ya «nada es ajeno al gobierno municipal» (p. 14), y en frente a una «ineficiente articulación municipal y financiera de los municipios» (p. 14), que ponía en evidencia la incapacidad económica no solo para «prestar servicios básicos» (p. 14), sino además para poder mantener su infraestructura elemental y poder atender a las tareas vinculadas al desarrollo de su comunidad. Sumándose a ello, «su ausencia en las grandes políticas del Estado» (p. 14).

El escenario físico resulta vital para entender los desarrollos históricos de las sociedades humanas, por lo que presentar el escenario regional, previamente, permite entender mejor el desarrollo de otro tipo de procesos como el de la globalización / localización, y la descentralización. Como nos recuerda Urrutia (2014) «la historia regional en el Perú no ha merecido o no ha generado sus propios espacios de debate, sobre metodologías, de comparación de resultados» (p. 13). Esta aseveración es mucho más pertinente al retrotraernos en el tiempo; constatamos la existencia de particularidades en las regionales, que limitan y en ocasiones vuelven más compleja la interpretación *nacional*, es decir, «la visión del Perú como un engranaje social de múltiples componentes con dinámicas distintas» (Urrutia, 2014, p. 13).

Surge así, la necesidad de explorar estos procesos dentro de una perspectiva histórica que pueda evaluar, de una manera integral, los logros de las políticas de descentralización (por pequeñas que puedan parecer) y que venga acompañado de la evaluación y análisis de la génesis y del desarrollo de los instrumentos de gestión implementados tras las reformas. Puesto que el Estado, en este contexto de descentralización, reaparece, ya no despojado de las facultades de planificación como la época neoliberal, sino con un rol mucho más protagónico en lo vinculado con dos asuntos: 1) La articulación del Estado central con sus gobiernos subnacionales, y entre los gobiernos subnacionales; y 2) El garantizar una mayor cobertura de los servicios públicos que brindan los gobiernos subnacionales a sus ciudadanos.

Esta perspectiva histórica no ha estado del todo ausente en los trabajos que hemos reseñado en la clasificación propuesta, pero su presencia ha sido intermitente y abocada a ser un complemento erudito de los estudios que han abordado la gestión pública desde las ciencias del derecho y la administración, con un carácter complementario de los estudios de la sociología y la ciencia política. Para estos, la perspectiva histórica, por un lado, era entendida como un recuento cronológico y sucesivo de normas legales que se superponen, y con ello se entendía que el cambio nominal de procesos e instituciones conllevaba a cambios sustanciales. Una segunda forma de ver la perspectiva histórica se concentró en los resultados desalentadores del proceso de descentralización, explorando los antecedentes que explicaban o justificaban el poco éxito de las reformas y las políticas públicas. En lo referido a los estudios desde las Ciencias Sociales, existía un análisis multivariable que incluía los temas de gestión dentro de las explicaciones macroeconómicas, el análisis social y político, con destacados autores como Cotler (1978) y Quijano (1980), que privilegiaron el análisis estructural del Estado y la emergencia de actores andinos urbanos, producto de las migraciones. En dichos estudios, se reflexionaba implícitamente sobre lo estatal y la *gestión pública* (aunque mayormente de manera peyorativa), destacándose sus limitaciones e insuficiencias.

En la historia latinoamericana, marcada por regímenes autoritarios y procesos descentralistas trancos, los municipios han sido relegados. Sin embargo, en el caso peruano, los municipios históricamente han asumido un papel importante en la concentración de las demandas sociales y la expansión de la democratización. Han ido asumiendo, de manera progresiva, responsabilidades tradicionalmente reservadas al Estado central (Salvador,

2008, p. 33), desde los años setenta. Y, además, en opinión de Castillo (2008), se dio un proceso interesante en torno a la formación del liderazgo político local, que denomina *conducción de la comunidad*. Nos encontramos así, frente a un liderazgo caracterizado por la «definición, desde un punto de vista ideológico, de los problemas, prioridades y agenda de la ciudad» (p. 18); que se sostiene en un modelo que valora la toma de decisiones desde el gobierno municipal, y que se materializa en los planes estratégicos de desarrollo para la ciudad, y con ello, permite cierto nivel de participación ciudadana. La legitimidad de estos procesos se verifica en la medida que son aplicados por gobiernos elegidos democráticamente, en función de programas e ideologías concretas.

Es decir, la perspectiva histórica dentro de los estudios reseñados, fundamentalmente, era útil para detectar o evidenciar aquellos contextos, actores o circunstancias que dificultan o entorpecen el proceso de modernización y la descentralización. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, incluir la perspectiva histórica en los estudios sobre el Estado y la gestión pública, permite, además, explorar y analizar de manera mucho más completa el impacto de las políticas de descentralización, al menos en los siguientes aspectos:

La evolución de la normativa pertinente sobre la gestión y descentralización a lo largo del tiempo, y la comprensión de los conceptos y teorías que dieron forma a la gerencia pública en los gobiernos subnacionales en los años post reformas estructurales.

La dinámica de actores en el largo plazo, no sólo la foto de un momento coyuntural, pues así puede comprenderse mucho mejor el rol y los aportes de estos distintos actores en la implementación de las políticas públicas de descentralización en los gobiernos subnacionales.

La institucionalidad, como una construcción social dinámica, susceptible de interpretaciones diversas, dependiendo de la posición de los actores respecto a los gobiernos subnacionales y los servidores civiles.

El proceso de construcción y transformación de imaginarios sociales sobre el gobierno subnacional, municipal, el gerencialismo, los servicios públicos y la gerencia pública tanto en el contexto previo y posterior de la descentralización.

La incorporación de periodos más amplios de análisis a la gestión pública en el ámbito subnacional y su incidencia en el desarrollo local, así como a la implementación de los instrumentos y herramientas de gestión en los gobiernos subnacionales, y a la formación y profesionalización de elites y burocracias locales.

Todo ello dentro de un contexto en que se prioriza un desarrollo que sea mucho más equitativo para las diferentes regiones del país, que busca incidir en el mejoramiento de la cobertura y la calidad de los servicios públicos que el Estado brinda a sus ciudadanos a través de los gobiernos subnacionales, y que fortalezca la articulación entre el poder central y las regiones, y del mismo modo, entre los gobiernos subnacionales. Como insiste Urrutia (2014) el llamado «Perú profundo» (p. 14), es un eufemismo para no decir «Perú excluido» (p. 14). En muchos textos de historia en el Perú no se resalta la importancia de las características espaciales y territoriales tan variadas que existen en nuestro país, que ayuden a entender el discurso explicativo de la sociedad asentada en esos espacios. No se trata de ningún determinismo geográfico, pero sí de disponer de una información de base que contribuya al análisis histórico.

Son estas consideraciones las que han dado lugar, en el contexto latinoamericano y peruano, a que el servicio civil presente muchos modelos y variantes. Así, tenemos países que no poseen sistemas de servicios civiles institucionalizados con una base profesional (siendo este el caso predominante), hasta países con sistemas históricos de servicio civil, como en los países del sur. Eso no excluye, la presencia de una amplia variedad

de situaciones intermedias, producto de las particularidades de cada país (Ramió, 2008, p. 93). Estos sistemas responden más a estímulos e impulsos clientelares y políticos que profesionales; y a incentivos económicos y de estatus muy bajos para los servidores públicos.

A modo de conclusión

El interés que ha surgido en las Ciencias Sociales sobre la gestión pública, se ha materializado en estudios de caso que se han ocupado en la implementación de las políticas públicas y el «descubrimiento de la utilidad de la historia»¹⁵ para el análisis de la *gestión de lo público*, por parte de la ciencia política y de la gestión pública. De esta manera, se ha venido privilegiando el análisis de actores sociales y de la legislación para abordar estos fenómenos, quedando el análisis histórico relegado, debido a que, como señalan Ponce y Pasco (2015), la gestión organizacional en el ámbito público o privado está orientada, ante todo, «al cumplimiento de determinados objetivos, tanto en organizaciones ya constituidas como en iniciativas, emprendimientos y/o intenciones en proceso» (p. 13).

En esa línea de ideas, el análisis desde las Ciencias Sociales sobre la gestión pública en gobiernos municipales, ha pasado de un enfoque eminentemente legalista-administrativista, al inicio, a un enfoque que combina los aportes multivariados del análisis del desarrollo regional de los años sesenta y ochenta en las Ciencias Sociales, el análisis de actores de la Ciencia Política, y la implementación de los instrumentos de gestión por parte de la ciencia administrativa. En años recientes, de la mano con el proceso de descentralización y del balance de los resultados sobre el mismo, se ha intentado incorporar al análisis la *perspectiva histórica*, como una herramienta para comprender por qué los resultados no han sido satisfactorios en el objetivo de dilucidar la dinámica real de los actores en el tiempo, y mostrar la evolución de la implementación de los instrumentos de gestión pública en el espacio municipal y de los procesos de capacitación de los servidores civiles en los gobiernos subnacionales.

Consideramos que la incorporación de la perspectiva histórica a los estudios sobre la evolución de las instituciones del Estado y de los instrumentos de gestión pública, pueden contribuir a mejorar nuestro conocimiento sobre ellos, y también a plantear políticas públicas más consistentes en los gobiernos subnacionales, sobre todo ahora que las reformas inciden en la importancia sustancial de la dinámica local en el desarrollo nacional.

Como agenda de investigación pendiente, consideramos que es necesario una mayor caracterización e historización del perfil del servidor civil en los diferentes niveles de la administración nacional, regional y local. A nivel institucional, es necesario medir el impacto real de la calidad del servicio civil en relación con el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, así como el nivel de influencia de los factores políticos que intervienen en la continuidad del proceso de profesionalización y modernización de la gerencia pública y el servicio civil. Ello pasa por identificar qué actores influyen en el diseño, implementación y ejecución de las políticas públicas en los ámbitos subnacionales.

Referencias

Alza, Carlos (2014). Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(2), 39-73.

15 Vergara (2015) señala este punto con algo de sorpresa, como si la Historia hubiera estado alejada de los temas políticos. Más allá de los tecnicismos propios de la ciencia política y la ciencia administrativa, el interés por saber cómo funciona el Estado a través de sus instituciones, ha estado muy presente en la obra de diversos historiadores. El carácter narrativo de la mayor parte de los textos de carácter histórico puede crear la impresión de que los temas administrativos han estado ausentes o fueron meramente un recuento erudito, sin mayor valor agregado para el análisis político e institucional. La ausencia de referencias teóricas o conceptos interpretativos en la narración de los hechos históricos, no debe confundirse con omisiones o análisis superficiales del fenómeno *político y administrativo*, en muchos casos, lo que hace la moderna ciencia política, es poner en orden y comprobar, mediante la teoría, aquello que ya estaba presente en los textos de historiadores *tradicionales* e historicistas, como Jorge Basadre.

- Alza, Carlos (2012b) Gestión pública: un tema pendiente en la investigación académica. En *VI Seminario de Reforma del Estado Gestión Pública: Balance y perspectivas* (pp. 219-236). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Alza, Carlos (2012a). *Estudio sobre la evolución de la política del servicio civil peruano durante los últimos 30 años (1980 – 2011) para la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR*. Lima: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Agusto, María Claudia; Dargent, Eduardo y Rousseau, Stephanie (2017). Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Colombia Internacional*, (90), 99-125.
- Araoz, Mercedes y Urrunaga, Roberto (1996). *Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Ausejo, Flavio (2015). Capacidades estatales en gobiernos regionales. En Carlos Alza (ed.), *Gestión pública: balance y perspectivas. VI Seminario de Reforma del Estado* (pp. 51-54). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2014). *Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH. Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas*. Lima.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2010). *El servicio civil peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. Lima: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Baca, Víctor Sebastián (2009). Servicio público, servicio esencial y servicio universal en el derecho peruano. En Orlando Vignolo Cueva (coord.), *Teorías de los Servicios Público* (pp. 355-390). Lima: Editorial Grijey.
- Bozeman, Barry (2006). Introducción: Dos conceptos de Gestión Pública. En Barry Bozeman (coord.), *La Gestión Pública. Su situación actual* (pp. 37-42). México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, Enrique (2006). Estudio Introductorio. En Barry Bozeman (coord.), *La Gestión Pública. Su situación actual* (pp. 19-36). México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Calderón, Luis Ricardo (2017). Del planeamiento a la implementación: principales brechas del contexto peruano bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública. *INNOVAG*, (3), 45-54. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/innovag/article/view/19737>
- Campodónico, Humberto (1997). Los nuevos mandatos del BID y del Banco Mundial: el caso de Perú. En D. Tussie, *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional* (pp. 145-182). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Castillo, Federico A. (2008). *Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balance y perspectivas*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas, Instituto de Investigación urbana y Territorial.
- Céspedes, Adolfo (2009). Servicios públicos y empresas públicas a propósito de las recientes nacionalizaciones de entidades financieras a nivel mundial. En Orlando Vignolo Cueva (coord.), *Teorías de los Servicios Público* (pp. 101-119). Lima: Grijey.
- Cortázar, J. (2005). La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (33), 1-28. <http://siare.clad.org/revistas/0050153.pdf>
- Cotler, Julio (2009). *Poder y cambio en las regiones*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cotler, Julio (1978). *Clases, estado y nación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Danós, Jorge (2009). El régimen de los servicios públicos en la legislación peruana. En Orlando Vignolo Cueva (coord.), *Teorías de los Servicios Público* (pp. 11-28). Lima: Editorial Grijey.

- Dargent, Eduardo (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America. The Experts Running Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Degregori, Carlos Iván (2004). *Ilave: desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Degregori, Carlos Iván ; Coronel, J. y Del Pino, P. (1998). *Gobiernos locales, ciudadanía y democracia. Los casos de Huanta y Huamanga*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Diez, Alejandro (2003). *Élites y poderes locales: Sociedades regionales ante la descentralización*. Lima: Ser, DFID.
- Dimock, Marshall (1939) The study of administration. *American Political Science Review*, 31(1), 28-40.
- Dosek, Tomás; Quiñón, Aarón y Elías, María Belén (2022). *Descentralización por inercia: Un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas – CISEPA.
- Esparch, Nuria (2012). *Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Espinoza, David Santiago (2021). Modernización de la gestión pública y su influencia en el desempeño laboral del personal del Gobierno Regional de Pasco 2018. http://repositorio.undac.edu.pe/bitstream/undac/2372/1/t026_07518495_m.pdf
- Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Lima: Ediciones B.
- Gálvez, Alvaro y Grompone, Alvaro (2017). *Burócratas y tecnócratas. La infructuosa búsqueda. La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el estado peruano del siglo XXI*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Longo, Francisco (2001). *La reforma del Servicio Civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*. Washington: Red de Gestión Pública y Transparencia y BID.
- Losada i Marrodán, Carlos (ed.). (1999). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Maldonado-Meléndez. Mirko y Bringas, Martha A.. (2020). *La integridad, el buen gobierno y la buena administración en las contrataciones públicas. Manual para funcionarios y servidores públicos*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Migdal, Joel S. (2001). *Estados débiles, estados fuertes*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Morón, Juan Carlos (2009). Redescubriendo una institución escondida. El rescate de las concesiones. En Orlando Vignolo Cueva (coord.), *Teorías de los Servicios Público* (pp. 67-100). Lima: Editorial Grijey.
- Morón, Eduardo y Sanborn, Cynthia (2006). Los Escollos del Diseño de Políticas en Perú: Actores, Instituciones y las Reglas del Juego. <https://ideas.repec.org/p/idb/wpaper/3203.html>
- Moscol, Alejandro Martín (2009). Los principios de acción para la regulación de los servicios públicos de telecomunicaciones dentro del marco del derecho administrativo. En Orlando Vignolo Cueva (coord.), *Teorías de los Servicios Público* (pp. 257-295). Lima: Grijey.
- Palomino, Moisés; Cerna, Diego y Ríos, Miguel (2013). El servidor municipal: un tema de agenda pendiente para fortalecer la gestión comunal. *Argumentos* (2), 38-44. <https://argumentos-historico.Instituto de Estudios Peruanos.org.pe/articulos/el-servidor-municipal-un-tema-de-agenda-pendiente-para-fortalecer-la-gestion-local/>

- Pajuelo, Ramón (2015). *No hay ley para nosotros. Gobierno local, sociedad y conflicto*. Puno: Universidad Nacional del Altiplano.
- Ponce, María de Fátima y Pasco, Mario Marcelo (2015). *Guía de investigación. Gestión*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Quijano, Aníbal (1980). *Dominación y cultura: los cholos y el conflicto cultural en el Perú*. Lima: Mosca Azul.
- Ramió, Carlos (2008). *La fortaleza institucional de las agencias reguladoras de América Latina. Especial referencia a los casos de Perú y de República Dominicana*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas, Instituto de Investigación Urbana y Territorial.
- Remy, María Isabel (2005). Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política. En Martín Tanaka (ed.), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia* (pp. 111-136). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Rodríguez-Arana, Jaime (2009) El tiempo y las concesiones administrativas (Especial referencia a la prórroga). En Orlando Vignolo Cueva (coord.), *Teorías de los Servicios Público* (pp. 29-65). Lima: Grijey.
- Salvador, María Teresa. (2008). El fortalecimiento institucional de los municipios. En Federico Castillo (coord.). *Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balance y perspectivas* (pp. 31-172). Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas, Instituto de Investigación urbana y Territorial.
- Saravia, Javier (2018). La gestión pública en el Perú en perspectiva histórica. *Líneas Generales*, (2), 143-161. <https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/enlineasgenerales/article/view/2674/2883>
- Saravia, Javier (2020). Los gastos del Leviatán: Breve aproximación histórica a la evolución del presupuesto gubernamental siglo XIX-XXI. *Pluriversidad*, 3,(5), 103-126.
- Secretaría de Gestión Pública del Perú. (2021). *Sistema de modernización de la gestión pública. Presidencia Del Consejo de Ministros*. <https://acortar.link/EgzHWI>
- Seminario, Bruno (1995). *Reformas estructurales y política de estabilización, analiza las políticas públicas*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Tanaka Martín (2002). *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿El despertar del letargo? : Instituto de Estudios Peruanos*.
- Tantaleán, Javier (1983). *Política económica-financiera y la formación del estado. Siglo XIX*. Lima: Cedepe.
- Torres, Víctor José (2018). La reforma del servicio civil en el Estado peruano: análisis de los factores que explican los avances de un proceso que sigue constituyendo un desafío. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 9(17), 47-175. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/20456/20370>
- Torres, Víctor José (2016). *La implementación de la Ley SERVIR durante el período 2013-2016: un análisis de los factores que explican los avances en el proceso de tránsito de los ministerios* (tesis de magíster en Gestión Pública). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Valdez, Andrés (2019). Paradigmas emergentes en la gestión pública en América Latina. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(86), 324-335. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29059356003>
- Velarde, Julio y Rodríguez, Martha (1994) *El programa de estabilización peruano: evaluación del período 1991-1993*. Lima: Universidad del Pacífico.

Vergara, Alberto (2015). *La danza hostil. Poderes subnacionales y Estado central en Bolivia y Perú (1952-2012)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Vignolo, Orlando (comp). (2009). *Teorías de los Servicios Público*. Lima: Editorial Grijey.

Yamada, Gustavo y Ruíz, José Luis (1996). *Pobreza y reformas estructurales. Perú 1991-1994*. Lima: Universidad del Pacífico.

Zavaleta, Mauricio (2014). *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Zegarra, Diego (2005). *El servicio público. Fundamentos*. Lima: Palestra.

Recibido: 30 de noviembre de 2023

Aceptado: 23 de febrero de 2024

Publicado: 30 de julio de 2024

Contribución del autor

Los autores han participado en la elaboración, el diseño de la investigación, la redacción del artículo y aprueban la versión que se publica en la revista.

Agradecimientos

Los autores agradecen al programa Prociencia de CONCYTEC y al Instituto de Estudios Peruanos - IEP.

Financiamiento

Este estudio fue financiado por CONCYTEC/ Programa PROCIENCIA, según Contrato Nro. PE501078780 - 2022-PROCIENCIA.

Conflicto de intereses

Los autores no presentan conflictos de interés.

Correspondencia

mgarfias@iep.org.pe