



1. Reforma del Estado y gestión pública

1.2 ¿Por qué las reformas administrativas no logran los resultados esperados?

Mayén Ugarte, Juan Carlos Rivero, Diana Bautista
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno

Cayetano Heredia 861, Jesús María
perudebate.org

Organizadores:

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES)
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP-PUCP)
Instituto de Estudios Peruanos (IEP)
Asociación Civil Transparencia
Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)
IDEA Internacional

Primera edición: Lima, abril de 2021

Coordinador: Kevin Tello

Edición y corrección de estilo: Luis Ráez

Diseño e ilustraciones: Enrique Gallo

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N.º de depósito legal: 2021-04395

Los organizadores, aliados estratégicos y auspiciadores no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Contenido

4

Presentación

5

Resumen

6

Diagnóstico de la situación actual

10

Diagnóstico de las reformas administrativas

22

Opciones de política

26

Identificación de los costos y beneficios según la opción de política elegida y la alternativa considerada

28

Objetivos específicos, oportunidades y limitaciones

30

Recomendaciones para la implementación de las políticas

33

Hoja de ruta

34

Anexos

39

Referencias bibliográficas

Presentación

La pandemia ha visibilizado y profundizado aún más las grandes brechas y desigualdades sociales, así como las debilidades estructurales e institucionales del Perú. A 200 años de su independencia, los viejos y graves problemas del país persisten. Sin embargo, el bicentenario y el proceso electoral del 2021 son una oportunidad para discutir los temas clave y más urgentes que deberá priorizar el nuevo gobierno, como la atención a la crisis sanitaria y la reactivación económica.

En este marco, seis instituciones de la academia y la sociedad civil peruana —el Consorcio de Investigación Económica y Social, la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Instituto de Estudios Peruanos, la Asociación Civil Transparencia, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e IDEA Internacional— han sumado esfuerzos y organizado el proyecto *Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno*.

Esta iniciativa tiene como objetivos fortalecer la capacidad de los partidos políticos para diseñar planes de gobierno, elevar el nivel del debate electoral y aportar evidencia y propuestas de política a las autoridades electas para el periodo 2021-2026. Como parte del proyecto, se han elaborado 20 documentos de política agrupados en cuatro ejes temáticos: (i) reforma del Estado y gestión pública, (ii) políticas sociales, (iii) desarrollo productivo y empleo y (iv) desarrollo y ambiente.

Cada documento de política incluye un diagnóstico, opciones de política, recomendaciones para la implementación de la política propuesta y una hoja de ruta para el próximo gobierno con horizontes a 100 días, un año y cinco años de gestión. Todo ello se pone a disposición de los partidos políticos, los candidatos a la Presidencia y al Congreso de la República, los medios de comunicación, la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Finalmente, este esfuerzo no hubiera sido posible sin el apoyo de nuestros cuatro aliados estratégicos y 11 auspiciadores, a quienes agradecemos por su compromiso con la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible del Perú.

Javier Portocarrero, Martín Tanaka, Cecilia Blondet
Ivan Lanegra, Gustavo Yamada y Percy Medina

Comité de coordinación

¿Por qué las reformas administrativas no logran los resultados esperados?



Mayen Ugarte
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ



Juan Carlos Rivero
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ



Diana Bautista
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

RESUMEN

Durante las últimas dos décadas, la insatisfacción y desconfianza en el gobierno se han sostenido e incrementado progresivamente, aun cuando en este lapso de tiempo se han asignado mayores recursos presupuestales y se han impulsado importantes reformas administrativas. En este documento, se identifican los factores que explican el limitado desempeño de cuatro reformas administrativas: (i) el presupuesto por resultados, (ii) el servicio civil, (iii) las asociaciones público-privadas y (iv) la gestión de riesgo de desastres. Para encontrar dichos factores, se utilizaron —como unidades de análisis— las teorías sobre fallas en la implementación de las reformas, desarrolladas por Weimer y Vinning (2017); Andrews, Pritchett y Woolocock (2012); y Pollit (2013). Luego, se hizo una revisión sistemática de las publicaciones académicas, lanzadas entre 2016 y 2020, sobre las cuatro reformas elegidas. Seguidamente, se realizaron entrevistas a profundidad a personas que han liderado el diseño o la implementación de dichas reformas. El diagnóstico encuentra tres problemas subyacentes que explican por qué fallan los cambios: (i) no tienen el tiempo suficiente para madurar, y en un contexto de alta rotación, gana el sentido del proceso antes que el resultado porque nadie exige los resultados finales; (ii) el desequilibrio basado en la microrregulación ralentiza la gestión, lo cual hace que las entidades no logren transformar estas reformas en actos concretos orientados a resultados, y la actuación cotidiana de los sistemas de control amplifica la idea y la práctica de que es más importante el medio que el fin; (iii) no circula el conocimiento para aprender a gestionar, pues los servidores públicos están atrapados por las “cosas pequeñas” —demandadas desde las diferentes rectorías— que terminan por desviar el foco de los esfuerzos directivos de las reformas hacia la solución y justificación de asuntos de tipo administrativo. Sobre la base del diagnóstico, se diseñaron tres opciones de política para crear una estructura de incentivos. La finalidad es que las reformas de administración pública migren del cumplimiento de las formalidades a la mejora del desempeño y generen bienestar social.

PALABRAS CLAVE: reforma administrativa, servicio civil, asociaciones público-privadas, presupuesto por resultados, gestión de riesgos de desastres

Diagnóstico de la situación actual

Con la finalidad de mejorar el desempeño de la administración pública, diversos países han introducido reformas administrativas. En el Perú, las primeras tienen cerca de 25 años de antigüedad. No obstante, a la fecha, estos cambios no han logrado traducirse en una mejor percepción del Estado por parte de los ciudadanos. En efecto, tres de cada cinco peruanos están insatisfechos con la actuación del Estado, y ocho de cada 10 manifiestan no tener confianza en el gobierno de turno (Latino-barómetro, 2018).

En este documento, se analizan los factores que explican el poco éxito de las reformas administrativas. Estos resultados limitados se traducen en una débil capacidad de gestión, la cual se ha hecho mucho más evidente durante la pandemia de COVID-19, que ha demostrado lo vulnerables que pueden ser las entidades públicas para manejar un contexto de crisis sanitaria. Algunos ejemplos son la cobertura de los bonos estatales y el registro de fallecidos. El bono independiente (MTPE) benefició al 9.4% del total de hogares a nivel nacional, pero a la fecha su cobertura llega solo al 49.9% de los distritos. De otro lado, entre marzo y la quincena de junio, el MINSA informó que había un total de 6860 fallecidos registrados, pero el Sistema Informático Nacional de Defunciones (Sinadef) contabilizó al menos 24,262 muertos por la pandemia, lo cual muestra la imprecisión de la información (Jofré, 2020).

El objetivo de este estudio es encontrar los nodos o las barreras que sistemáticamente aparecen durante la implementación de las reformas. Para ello, se han seleccionado cuatro reformas administrativas, las cuales serán objeto de análisis: (i) el presupuesto por resultados, (ii) el servicio civil, (iii) las asociaciones público-privadas y (iv) la gestión de riesgo de desastres.

Este documento de política contribuye al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) N.º 16 —referido a paz, justicia e instituciones sólidas—, que constituye uno de los compromisos vigentes de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este ODS apuesta por crear —a todos los niveles— instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas; asimismo, garantizar la adopción —en todos los niveles— de decisiones que sean inclusivas, participativas y representativas, y que respondan a las necesidades reales de las personas.

Reformas administrativas

Una reforma es un proceso deliberado de cambio, en el que la administración pública busca dar respuesta a desafíos y mejorar su desempeño para producir valor público (OCDE, 2013). En esa línea, las reformas administrativas también tienen como objetivo mejorar las intervenciones del Estado y generar bienestar a la sociedad. Según Pollit y Bouckaert (2011), las reformas administrativas versan sobre tres dimensiones:

- **Introducción o cambios en las estructuras de la administración pública.** Por ejemplo, en las reglas para definir estructuras organizacionales de las entidades, o en los principios para descentralizar o desconcentrar creando otras entidades, programas y proyectos.
- **Arreglos institucionales para establecer relaciones entre las entidades públicas y los ciudadanos en sus diversos roles.** Por ejemplo, ciudadano-usuario de servicios; ciudadano-administrador sujeto de obligaciones para obtener derechos/facultades; ciudadano-portavoz de demandas colectivas; ciudadano-evaluador social; entre otros.

- **Creación o modificación en los procesos de las entidades.** Por ejemplo, en los que se seleccionan, remuneran, capacitan o evalúan a los servidores públicos; se administran proyectos de inversión con participación del sector privado; se planifica y gestiona el presupuesto por resultados; entre otros.

Adicionalmente, las reformas administrativas apuntan al logro de diversos valores públicos, como la búsqueda de economía (menores recursos públicos), la mejora de la eficiencia (reducción de la ratio de insumos-productos), el incremento de la efectividad (grado en el que los resultados deseados se logran a través de los productos), la eficacia (es decir, el cumplimiento de los objetivos oficiales del gobierno), el aumento en la capacidad de respuesta para satisfacer las preferencias o valoraciones de los ciudadanos (*responsiveness*)¹ —a través de los bienes, servicios y regulaciones de las entidades públicas— o la confianza de los ciudadanos por el ejercicio ético y probo de los servidores públicos, entre otros.

En la actualidad, las reformas administrativas se soportan en tres modelos de administración, los cuales se muestran en el siguiente cuadro:

Tabla 1. Modelos de administración pública

Modelo	Discurso principal	Mecanismo de coordinación
Nueva gestión pública (NGP)²	Incrementar la productividad y la capacidad de respuesta para satisfacer las preferencias y valoraciones de las personas, introduciendo herramientas del sector privado. Incorporar la gestión por resultados y fomentar la competencia en el sector público, dando la opción a que los ciudadanos elijan los servicios de acuerdo a sus preferencias.	Mecanismos del mercado. Incluyen licitaciones y concursos competitivos, indicadores de desempeño, <i>rankings</i> , compromisos políticos en base a metas, contratos que estructuran incentivos y penalidades y cuasimercados (provisión de servicios prestados por privados).
Nueva gobernanza (NG)	Aumentar la efectividad y legitimidad, a través de la inclusión de actores sociales en el ciclo de las políticas públicas y priorizando una operación flexible bajo esquemas de coordinación horizontal. Ello genera una visión inclusiva sobre la amplia gama de organizaciones y actores que participan en la gobernanza de sociedades complejas y pluralistas.	Redes de colaboración, asociaciones público-privadas e integración de servicios entre múltiples entidades públicas.
Neoweberianismo (NW)	Modernizar la administración pública al contar con una burocracia profesional, ética y probo, que goce de estabilidad y línea de carrera. Se ha de impulsar bajo esquemas de representación y bases de legitimidad sólidos para conectar las intervenciones del Estado con las valoraciones de los ciudadanos, y evitar la inercia organizacional.	Ejercicio de autoridad, a través de la jerarquía impartida por funcionarios públicos imparciales. Roles y responsabilidades de tipo político y administrativo están claramente definidos y divididos. La actuación es configurada en base a ley.

1 De acuerdo a Ostrom (1975, p. 275), *responsiveness* es la capacidad de respuesta del Estado para satisfacer las preferencias de los ciudadanos. Cuando se refiere a los ciudadanos, se incluye al conjunto de usuarios directos en la provisión de bienes y servicios o aquellos sujetos a regulación, así como aquellos agregados.

2 Existe cierta tensión entre las corrientes disciplinares que formaron la NGP, particularmente entre el modo de pensar desde la economía —teoría de la decisión racional y principal agente, la cual asume un comportamiento oportunista en el individuo— y la forma de pensar desde la gerencia o administración —que está enfocada en el liderazgo y la innovación, y apuesta por la creatividad inherente del individuo si está adecuadamente dirigido y motivado— (Pollitt, 2003, p. 31-32). La primera corriente enfatiza la construcción de sistemas racionales de incentivos y sanciones para "hacer que los administradores administren"; mientras que la última enfatiza la necesidad de "dejar que los gerentes administren", facilitando el liderazgo creativo, el espíritu empresarial y el cambio cultural.

Cabe destacar que ningún país ha adoptado e implementado reformas administrativas siguiendo un único modelo, puesto que ninguno de ellos abarca simultáneamente todos los aspectos que corresponden a un Estado moderno. Más bien, los países han ido introduciendo reformas para atender diversos valores, tales como la “autoridad y neutralidad”, “predictibilidad”, “economía”, “efectividad”, “capacidad de respuesta para satisfacer las preferencias”, “colaboración o trabajo en redes”, “legitimidad”, entre otros. Es decir, la adopción de reformas administrativas se asemeja a un proceso de sedimentación geológica, en las que nuevas capas se superponen a las antiguas, pero no reemplazan o eliminan por completo a las anteriores, sino que se van depositando unas sobre otras.

Modelo conceptual sobre fallas en la implementación de reformas

Las investigaciones relacionadas con examinar las razones por las que las reformas administrativas no logran los resultados esperados coinciden en que el contexto importa. Por ello, diversos autores señalan que las reformas deben ser construidas desde el país receptor y no copiadas de otros. También, afirman que estas reformas están destinadas a actuar como soporte de la gestión, y por tanto, su foco debe estar en cómo ellas contribuyen al desempeño (su funcionalidad) y no al cumplimiento de las formalidades.

Para efectos de la propuesta de política se presenta una revisión general de tres aproximaciones.

- **Fuentes que producen las fallas de gobierno, de Weimer y Vinning (2017)**

Ambos autores parten de que toda sociedad produce y asigna bienes a través de una combinación de elección que es individual o colectiva. La mayoría de las elecciones individuales se transan en el mercado o por intercambios voluntarios, pero algunas elecciones individuales restan a la creación de valor social. De aquí que mediante las elecciones colectivas el Estado ofrezca la posibilidad de corregir estas deficiencias.

Sin embargo, en el proceso de asignar dichos bienes que generen valor, el Estado también falla. A esto los autores denominan “fallas de gobierno”. Ello tiene su origen en problemas inherentes de la democracia directa (la paradoja del voto, la intensidad de las preferencias y la formación de coaliciones), problemas del gobierno representativo (influencia de intereses de actores organizados, las diferentes unidades geográficas de electores, los ciclos electorales y la postura frente a la atención pública), problemas de la oferta burocrática (pérdidas de agencia, dificultad para valorar los productos, competencia limitada, reglas *ex ante* e inflexibilidad por las protecciones del servicio civil) y los problemas del gobierno descentralizado (autoridad difusa y externalidades fiscales).

- **Modelo de Andrews, Pritchett y Woolcock (2012) desde el isomorfismo mimético**

Estos autores parten de la teoría institucional, para concluir que el hecho de que los países de renta media y baja adopten reformas administrativas sin contextualizarlas a las condiciones del implementador se debe al “isomorfismo mimético”.³ Este término hace alusión a la tendencia de las organizaciones a parecerse o copiar lo que otras están haciendo para obtener la legitimidad que está asociada al éxito de aquellas a las que copian, aun cuando quienes copian no demuestran mejoras en su desempeño.

Este fenómeno se manifiesta a través de la aprobación de una norma, la creación de una nueva entidad o de una nueva “caja” en la estructura de una entidad, o la formación de un proceso de administración interna, pero sin cumplir con los propósitos por los que se adoptó dicha reforma. Estos autores, además, introducen el término “la trampa de la capacidad”⁴ para graficar que la capacidad del Estado se deteriora a pesar de que se ha-

3 El isomorfismo crea un desajuste fundamental entre las expectativas y la capacidad real de las entidades, lo que genera demandas poco realistas que hacen que sus capacidades se debiliten.

4 Se denomina trampa de la capacidad a la dinámica en la que el gobierno continuamente adopta reformas para asegurar los flujos de financiamiento externo y legitimidad internacional, aunque no producen mejoras realmente. La trampa de la capacidad emerge debido a que (a) la solución es importada sin diagnóstico o identificación del problema, (b) a través de un proceso lineal, (c) que reporta o monitorea insumos y el cumplimiento de la norma y (d) se opera desde una lógica *top-down* asumiendo que la implementación ocurre desde la norma.

bilitan recursos adicionales para implementar las reformas. Para explicarlo, construyen un modelo que parte desde los individuos (los servidores públicos de primera línea y los gerentes públicos), luego las entidades compuestas por los individuos y finalmente el ecosistema:

- a) **Los individuos.** Los servidores de primera línea deciden diariamente si ser meros cumplidores de la norma (o incluso incumplirla) o ser agentes que toman decisiones basadas en el desempeño. De igual manera, los gerentes públicos eligen entre usar su posición o cargo para su propio beneficio, para beneficio de la entidad⁵ o para que se produzca valor público.
- b) **Las entidades.** Estas gestionan en base a cómo y de dónde obtienen la legitimidad necesaria para sobrevivir o prosperar, equilibrando las presiones de imitar lo de afuera para cumplir con las expectativas externas versus el desafío de demostrar su desempeño real.
- c) **El ecosistema.** Instaure formas explícitas e implícitas de valorar el cambio y la innovación. Dicho ecosistema cuenta con dos capas. La primera capa se refiere a la fuente de legitimidad; es decir, la recompensa al cumplimiento de las formalidades versus la funcionalidad o el desempeño real de la reforma implementada. La segunda capa se refiere a la apertura del ente rector o líder de la reforma. Este puede restringir y anular la innovación organizacional y no permitir que se origine, o bien facilitar la producción de innovación organizacional.

Entonces, los países caen en la trampa de la capacidad cuando las condiciones en cada nivel siguen decisiones y comportamientos en el lado negativo, particularmente cuando son recompensados de forma tan atractiva por cumplir con las formalidades o las apariencias y no por los desempeños reales.

- **Reflexiones de Pollit (2013) en la adopción e implementación de reformas**

Para el autor, las características institucionales de las entidades públicas importan. Lo que conceptualmente se supone que es el mismo método o proceso de gestión (por ejemplo, el presupuesto por resultados, la gestión de la calidad total o el análisis de impacto regulatorio) puede generar diferentes resultados debido a que las tareas primarias de las entidades (la observabilidad de la actividad, los productos y los resultados), las estructuras de los mercados y las condiciones político-administrativas son diferentes, aun cuando se trate de un mismo país.

Así, para él, los factores contextuales más importantes incluyen: (i) la cultura político-administrativa, (ii) la estructura del sistema político (centralizado o descentralizado, mayoritario o consensual), (iii) la rotación de funcionarios y mandos medios, (iv) la capacidad de la burocracia, (v) la naturaleza y complejidad de las tareas (estandarizadas versus profesionalizadas y discrecionales) y (vi) la fuerza y el papel de otros actores, incluidos los sindicatos de servicios públicos, las legislaturas, etc.

Adicionalmente, señala que las reformas administrativas carecen de evaluaciones sobre el efecto que han generado, y eso incentiva que el énfasis esté en el cumplimiento de la norma y las formalidades. Finalmente, para el autor, el diseño de las reformas no parte de un cuidadoso diagnóstico que involucre a los actores locales (servidores públicos de primera línea).

En síntesis, de acuerdo a estos tres modelos, tenemos una dimensión que versa sobre las reglas de juego que impone el titular de la reforma. Otra dimensión está relacionada con las características de las entidades que implementan las reformas. Una tercera corresponde al entorno político y la ciudadanía, e implica la cultura, los incentivos al sector, los esquemas de representación política, los actores que ejercen presión o poder, entre otros factores. Hay también una dimensión referida a las condiciones o estructuras del mercado y la participación privada en este proceso.

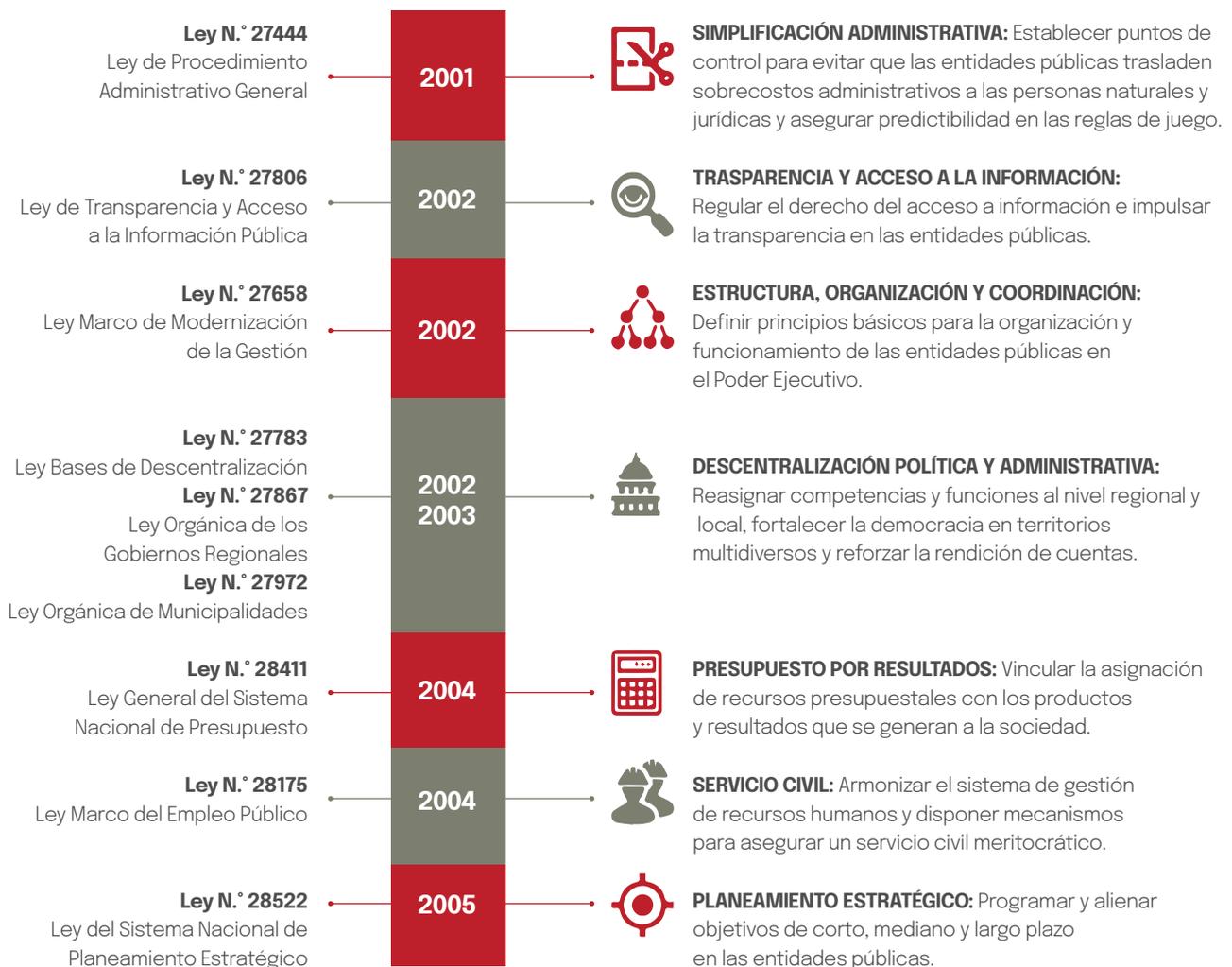
⁵ El beneficio de la entidad puede ser el cumplimiento de las formalidades o reglas con el fin de sobrevivir.

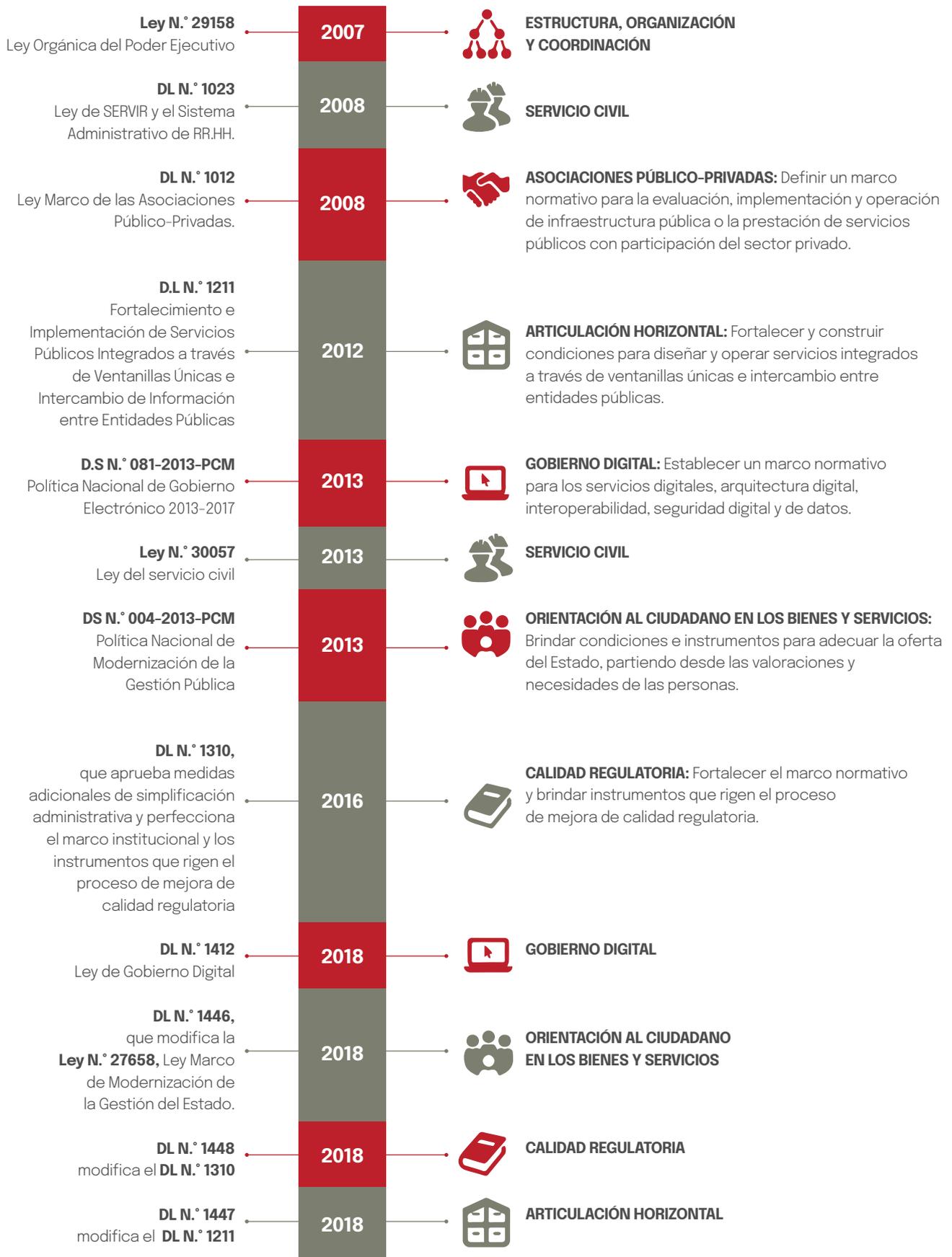
Diagnóstico de las reformas administrativas

En el Perú, en la segunda mitad de los 90, las reformas administrativas se dirigieron a la creación o reestructuración de entidades públicas críticas para el funcionamiento de una economía social de mercado (por ejemplo, organismos reguladores, de protección al consumidor, etc.).

En el nuevo milenio, en cambio, se aprobó un conjunto de normas destinadas a acercar la toma de decisiones al ciudadano y hacer más eficiente el uso de los recursos públicos. Así, se impulsaron mecanismos como la participación ciudadana, la descentralización hacia los niveles subnacionales, la desconcentración de las tareas de ministerios a organismos públicos, la transparencia y el acceso a información pública, entre otros. Además, se renovó un conjunto de reglas de gestión interna en el planeamiento estratégico, el presupuesto por resultados, la gestión del servicio civil, el gobierno digital, entre otros temas. Todas estas apuestas o cambios en la administración pública se muestran en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Línea de tiempo sobre las reformas públicas administrativas en el Perú

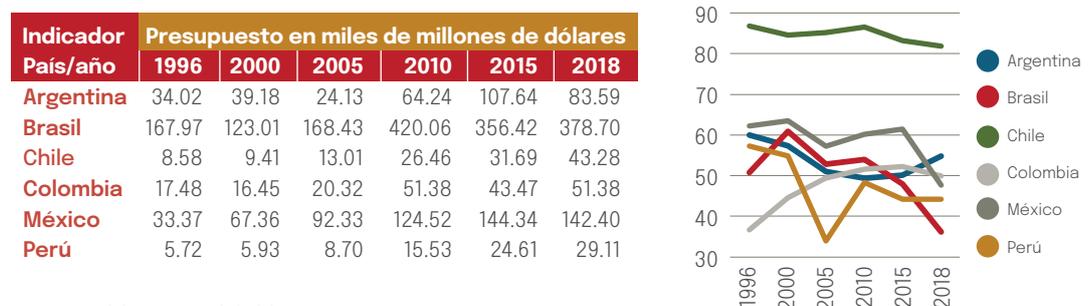




Sin embargo, a pesar de estos múltiples avances, el Estado peruano no ha logrado construir un hilo conductor entre todas las reformas de manera integral, que permita afrontar la débil capacidad de gestión. Por ejemplo, hasta el día de hoy, el único indicador estandarizado y confiable que se puede aplicar comparativamente a toda la administración pública es la ejecución del gasto. Este resulta insuficiente para aproximarse a la creación de valor público o siquiera mirar el desempeño de las entidades y ejercer una rendición de cuentas política o un control social apropiado. Y aun cuando se evalúe la ejecución del gasto, observamos que en gran medida se presentan dificultades, lo cual constituye un evidente desafío al programar y desarrollar formas de gestión tercerizadas, contratos de prestación de servicios, mecanismos de gestión público-privadas, etc., que permitan reducir los problemas de agencia que se presentan en el sector público.

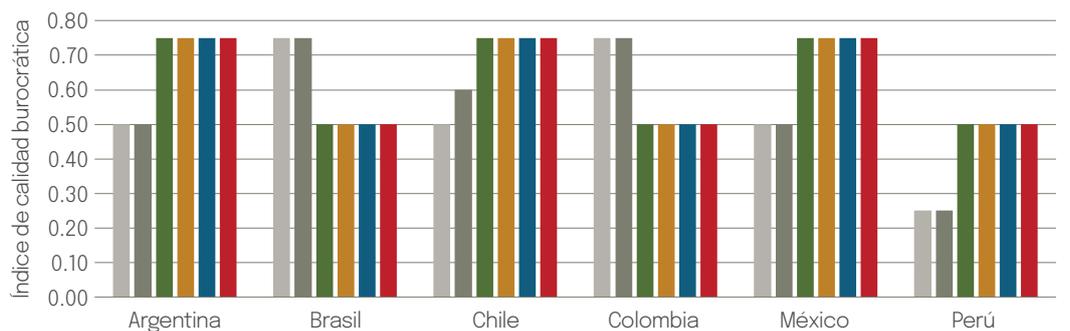
En efecto, aun cuando se han impulsado varias reformas administrativas, los resultados sobre la efectividad del gobierno⁶ o la calidad de la burocracia⁷ en el Perú han sido marginales. Esto se puede observar en la Tabla 2 y el Gráfico 2, que mide el Banco Mundial.

Tabla 2. Índice de efectividad de gobierno entre 1996-2018 de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú



Fuente: WGI del Banco Mundial. Elaboración propia.

Gráfico 2. Índice de calidad burocrática entre 1994-2016 de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú



Fuente: Global State of Democracy (Banco Mundial, 2020b). Elaboración propia.

La Tabla 2 muestra cómo la capacidad del Estado ha descendido con respecto a los años 90, pese a que el gasto público se ha incrementado progresivamente. En el Gráfico 2 también se observa que la calidad de la burocracia no presenta variaciones desde el año 1998, estando aún en el promedio de los países de América Latina pese a que la economía del Perú se situó entre las más fuertes de la región.

6 Este índice mide percepciones de la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y el grado de su independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con tales políticas.

7 Este índice mide la fuerza institucional y la experiencia para gobernar sin cambios drásticos en las políticas o interrupciones en los servicios gubernamentales.

En base a estos resultados surge la pregunta: ¿por qué en el Perú aún no se logran sostener las reformas administrativas para modificar situaciones no deseadas? Esta situación se agrava pues el Perú tiene un modelo de operación descentralizado, lo que conlleva una estructura jerárquica dividida entre niveles de gobierno. Ello demanda una mayor coordinación e involucra a nuevos actores políticos decisivos en un nuevo esquema de distribución de los ingresos.

Factores estructurales que podrían explicar los resultados parciales de las reformas administrativas

Para la identificación de los factores estructurales que representan barreras para el logro de resultados de las reformas, se parte de la teoría analizada en el punto 1.2. Sobre la base de los autores se construyen cuatro categorías para el análisis de los factores: (i) características del titular o ente rector de la reforma, (ii) características del implementador de la reforma, (iii) actores políticos y ciudadanía y (iv) condiciones del mercado. A partir de allí, se hizo una revisión sistemática de las publicaciones académicas, lanzadas entre 2016 y 2020, sobre las cuatro reformas elegidas. Seguidamente, para procesar la información, se diseñó un cuadro de doble entrada que muestra las recurrencias de los nodos destacados en las publicaciones por cada reforma, para finalmente validar las coincidencias y recoger aquellas que sistemáticamente se repiten (ver análisis de las recurrencias en el Anexo 3). La representación visual de los factores se presenta en el Gráfico 3.

Gráfico 3. Sistematización de las categorías y los factores encontrados en las cuatro reformas de administración pública



A continuación, revisaremos cada categoría y los factores identificados en su proceso:

i. Características del titular o ente rector de la reforma

- **Estructura normativa basada en desincentivos a las malas prácticas y no incentivos a las buenas**

La evidencia ha demostrado que no se puede desvincular a la reforma del contexto en que se desarrolla, y sobre todo, cómo la estructura normativa presupone un conjunto de percepciones sobre los valores que rigen en una sociedad. Es por ello que, desde el diseño de las reformas, se concibe una implementación con un peso marcado en controles *ex ante* y desincentivos como sanciones, multas, puntos de control y prevalencia, etc.

Al concebir a un servidor público como una persona oportunista y egoísta, se elimina la posibilidad de crear estructuras normativas que fomenten la orientación de resultados y la creación de valor. Bajo este clima que penaliza la creatividad y prioriza el cumplimiento de protocolos, se restringen las oportunidades para innovar en las entidades. Este factor se revela con más fuerza en la reforma de presupuestos por resultados y la que impulsa las asociaciones público-privadas. En ambos casos, la normativa estipula las directrices para su implementación, pero las regulaciones se basan en lo que el funcionario o el servidor público no puede o está prohibido de hacer.

- **Normas técnicas muy complejas y que generan excesivos procesos u obligan múltiples instrumentos o herramientas**

Las reformas han sido diseñadas para resolver problemas públicos basándose en modelos de intervención que, en muchos de los casos, fueron importados desde otros países. Hay un problema común que subyace a la mayoría de las reformas administrativas, y este es la ausencia de datos e información estadística sobre las variables de gestión que permitan identificar problemas organizacionales. Esta falencia refuerza que el diseño de la reforma no arroje resultados positivos porque parte de diagnósticos incompletos, y que exista un vasto número de herramientas fragmentadas para lograr su implementación, sin que nadie se haga cargo de ellas. Además, no se ha definido cómo se mide el desempeño organizacional de las entidades, lo que ha generado que al día de hoy no se puedan conocer las variables de gestión que expliquen el éxito o fracaso de una entidad pública. El ente rector de la reforma no parte de un diseño de la reforma desde el servidor público que la implementa, sino desde su necesidad de ejercer control y minimizar toda posible ruta de incumplimiento.



La evidencia ha demostrado que no se puede desvincular a la reforma del contexto en que se desarrolla.

- **Normas técnicas que no se adaptan a la diversidad/heterogeneidad organizacional para aplicar las reformas**

La normativa de las reformas busca homogeneizar las condiciones a las que están expuestas las entidades. Es así que desde el diseño de las reformas se parte por estandarizar las condiciones y las “reglas de juego” para asegurar que todo el aparato público use el “mismo idioma”. Desconocer la realidad organizacional hace que el diseño de la reforma no responda a sus realidades de capacidad de gestión, lo cual obstaculiza la implementación. En efecto, cuando se esboza una reforma, se da por sentado que las entidades públicas cuentan con recursos humanos, tecnológicos y financieros para implementarlas. Uniformizar los criterios de exigibilidad en la regulación sin una adecuación al entorno y situación organizacional es problemático y esto se resalta en la totalidad de las reformas revisadas.



[...] las reformas deben contextualizarse a la cultura del lugar donde se implementan. Por cultura se hace referencia al conjunto de ideas y costumbres que trazan y moldean los patrones de comportamiento de las personas y las organizaciones.

- **Poca flexibilidad para la implementación de las normas técnicas**

El diseño de las reformas no incorpora la variable de “cambios en el entorno” como un elemento catalizador de la transformación organizacional o del modelo de operación de las entidades. El conjunto de normas técnicas está pensado para cumplir la formalidad en contextos predecibles y estables. Una mayor flexibilidad en la aplicación de las reglas hace posible tener administraciones públicas receptivas a las prioridades ciudadanas que sustentan la orientación de cambios en una democracia avanzada y se opone a la burocratización. Sin embargo, a excepción parcial de la reforma de gestión de riesgo de desastres, ninguno de los casos revisados incorpora modelos de gestión que se activen ante la necesidad de un cambio.

- **Escaso vínculo de la normativa con la realidad cultural regional y local**

La evidencia internacional muestra que las reformas deben contextualizarse a la cultura del lugar donde estas se implementan. Por cultura se hace referencia al conjunto de ideas y costumbres que trazan y moldean los patrones de comportamiento de las personas y las organizaciones. Las cuatro reformas muestran que su implementación se distingue según la cultura del territorio. Por ejemplo, en el caso de la reforma de gestión de desastres, el tráfico de tierras de Piura y la informalidad de la ocupación de viviendas implicó retrasos en la reconstrucción. En ese sentido, en territorios donde las particularidades propias del contexto son altamente informales (al margen de las normas) o con una alta desconfianza sobre los servidores públicos o sobre el líder de reforma, la experiencia muestra que los resultados de las reformas han sido marginales. Además, hay que considerar que el contenido de las reformas sigue modelos importados y cuenta con un escaso diagnóstico. El diseño de la reforma asume una dinámica cultural universal, la cual realmente no sucede.

- **Normas técnicas que inciden en diversas autoridades técnicas que ejercen puntos de control**

El contenido de las reformas incorpora un peso importante en los controles *ex ante*, que se traducen en múltiples hitos de preaprobación o puntos de validación previos con el ente rector y con otras entidades que también ejercen alguna autoridad técnica sobre quienes implementan dichas reformas. En todas las experiencias revisadas, se encuentra que la puesta en marcha de las reformas supone altos costos de transacción en las entidades públicas, puesto que se requiere de la opinión técnica favorable en diversos momentos, atomizando así el ciclo de gestión e incrementando el tiempo promedio en lograr la plena implementación de la reforma. Más aún, existen entidades públicas distintas al ente rector de la reforma que también tienen roles de evaluación y aprobación en el proceso, lo cual confunde al operador respecto de quién es el dueño del proceso. En los casos revisados, se aprecia un exceso de controles *ex ante*, lo que resta capacidad decisoria a quienes van a implementar la reforma, inclusive excediendo los límites de su actuación de rectoría.

- **Sistemas de control basados en el cumplimiento de la normativa y en formalidades, mas no en los resultados**

El diseño de las reformas administrativas se caracteriza por enfocar su intervención desde un conjunto de normas técnicas y herramientas de gestión, pero no se hace el enlace con la creación de valor. Si bien se trata de un conjunto de procesos de gestión, no existe un esfuerzo por estimar desempeños organizacionales en base a la aplicación de normas. La ausencia de indicadores de gestión para medir el desempeño organizacional —tales como la economía, eficiencia, productividad, valor

sobre el dinero, eficacia, entre otros— hace que el medio (aplicación de las normas y uso de herramientas de gestión) se convierta en un fin en sí mismo y se desvirtúe la razón de ser de la gestión pública: crear valor público. La revisión bibliográfica muestra que los entes rectores han estado abocados al perfeccionamiento de la norma, pero ninguno de ellos parte desde el desempeño organizacional a alcanzar al momento de diseñar la reforma.

En los casos de las reformas que se han estudiado, se han identificado casos donde el objeto de las contrataciones no respondía a las necesidades reales de las entidades porque estas no tenían claridad sobre lo que estaban solicitando, o porque al no conocer bien el mercado el proceso de contratación no se orientaba a los proveedores adecuados.

ii. Características de las entidades que implementan las reformas

• **Dificultad para definir las necesidades y los recursos para implementar las reformas**

El proceso por el que atraviesa cada entidad para adaptarse a las reformas exige claridad sobre sus necesidades y recursos para implementarlas. No obstante, en los cuatro casos, se muestra una gran dificultad —por parte de quienes las ponen en marcha— para identificar y cubrir las precondiciones institucionales antes de operar las reformas. Esto se debe a que las entidades públicas no cuentan con una fase de “actos preparatorios” que les permitan preparar y organizar sus recursos, pero sobre todo a la fragmentación que existe entre las oficinas de administración interna, y sin interacción con las direcciones de línea, lo cual no permite tener un diagnóstico organizacional coherente al ciclo de gestión. En los cuatro casos, se encuentra una barrera en la implementación porque las entidades no han detectado a tiempo ni han organizado sus recursos para nivelarse institucionalmente a los prerrequisitos necesarios para la reforma.

• **Débil capacidad de los equipos técnicos en definición de requerimientos y gestión de contratos**

Un elemento común en las cuatro reformas es que, aunque las entidades públicas cuenten con los recursos presupuestales para optar por la tercerización de actividades —que pueden ser de naturaleza compleja o para ampliar su capacidad operativa en determinadas actividades—, estas no tienen la capacidad suficiente para gestionar dichos contratos. De hecho, se tiene que, si bien las contrataciones públicas se encuentran reguladas, existe un gran distanciamiento entre la oficina de administración (que facilita la contratación) y las direcciones de línea (que establecen la necesidad de esta tercerización, definen las necesidades y administran sus contratos). Esto impide que la tercerización lleve a una adecuada implementación de la reforma y cree valor.

En la revisión bibliográfica, se identifican dificultades para gestionar los contratos. Es decir, identificar que el objeto de la contratación responda a una necesidad pública; establecer con claridad los productos bajo responsabilidad del contratante; definir las fuentes de verificación y evaluación de la contratación, y los incentivos y penalidades a los que hubiere lugar; administrar el contrato, que implica monitorear a la contraparte y aplicar las penalidades que correspondan. Además, se requiere mucha claridad por parte del contratante sobre lo que se puede y debe esperar de los servicios contratados. Para ello, debe conocer bien tanto los aspectos técnicos de la demanda como las características del mercado en el que operan ese tipo de servicios, a fin de desarrollar un buen término de referencia y proceso de selección, y también para poder gestionar la ejecución contractual sin contratiempos. En los casos de las reformas que se han estudiado, se han identificado casos donde el objeto de las contrataciones no respondía a las necesidades reales de las entidades porque estas no tenían claridad sobre lo que estaban solicitando, o porque al no conocer bien el mercado el proceso de contratación no se orientaba a los proveedores adecuados. Las consecuencias de estas situaciones son el entrapamiento y demora de las reformas por situaciones que pudieron ser mejor llevadas.

- **Dificultad en generar información de calidad para garantizar la sostenibilidad de la intervención**

La gestión de la información constituye una limitación por parte de las entidades al momento de implementar las reformas. En efecto, en algunos casos, las entidades no contaban con bases de datos; en otros, estas estaban desactualizadas. Lo fundamental aquí es que no todas las entidades han atravesado por un proceso de maduración de sus sistemas de información, lo cual obstaculiza la implementación de las reformas. Ello ha generado que se apueste por centralizar la información. Esto crea, en muchas ocasiones, duplicidad de funciones y pérdida de recursos para aquellos del nivel regional y local que continúan administrando información.

Adicionalmente, la información manejada a nivel central se encuentra fragmentada y no compartida entre entes rectores de reformas. Ello dificulta tener un mejor entendimiento sobre el problema público y organizacional, en particular respecto a los indicadores de gestión. En otras palabras, no se cuenta con un repositorio único de datos de administración pública que pueda dinamizar, por ejemplo, la creación de servicios compartidos.

- **Escasa capacidad y agilidad para la coordinación interinstitucional, multisectorial y multinivel**

Todas las reformas analizadas implican cierto nivel de coordinación, sea dentro de la entidad o del sector donde operan, o a nivel multisectorial o intergubernamental. No obstante, una limitación en la implementación de las reformas es la capacidad que tienen las entidades públicas para coordinar con el ente rector o con el resto de las entidades que se encuentran en la cadena de producción de bienes y servicios. Esta débil capacidad se debe, en parte, a que las entidades no hablan un mismo lenguaje, pero también a la resistencia a liberar datos por temor a perder su autonomía o miedo a dejar de existir. Todo ello se refuerza con la alta rotación de personas en las organizaciones, que afecta las relaciones de trabajo y de confianza interinstitucional.

Otro aspecto que se destaca en los cuatro casos de estudio es que, aun cuando existen instancias de coordinación como las comisiones o grupos de trabajo, el proceso de construcción de acuerdos demanda mucho tiempo. Las agendas de las sesiones evidencian que existen casos donde se solicita, por ejemplo, validar aspectos que recaen bajo la competencia exclusiva de una entidad, lo cual desvirtúa los espacios de coordinación y resta responsabilidad a quien debe asegurarse de dicha función. En otros casos, estas instancias no son útiles, salvo para cubrir la formalidad, y terminan asistiendo personas que no tienen poder de decisión, por lo que no se avanza.

- **Gran rotación de la alta dirección y mandos medios en los ministerios**

En las cuatro reformas, se encuentra que la rotación de autoridades ha sido una constante en la desaceleración de la implementación. Este proceso no solo sucede a causa de cambios de gobiernos con diferentes enfoques, sino también por la corta permanencia de puestos específicos, como lo muestra la Tabla 3. Ello genera un entorno de incertidumbre nada oportuno para el futuro de la reforma. En particular, cada cambio representa el cierre de una ventana de oportunidad para continuar con la reforma y la posible apertura de una nueva ventana de oportunidad para la autoridad entrante.

Tabla 3. Permanencia del titular en el periodo 2006-2020 (cálculo en meses)

Permanencia (en meses) Puesto	Alan García (2006-2011)	Ollanta Humala (2011-2016)	Kuczynski-Vizcarra (2016-2021)
Ministro/a de Economía y Finanzas	12	30	9
Presidente/a del Consejo de Ministros	12	8	8
Director/a general de Presupuesto Público	22	30	17
Presidente ejecutivo en CEPLAN (2008+)	36	16	48
Presidente ejecutivo de SERVIR	17	15	26
Secretario/a general de la PCM	12	9	6
Presidente ejecutivo de PROINVERSIÓN CENEPRED (2011+)	11	15	9
INDECI	-	15	24
Viceministro de Gobernanza Territorial de la PCM (2017+)	41	61	10
	0	0	9

Fuente y elaboración propias.

Dado que la implementación de las reformas depende del impulso que le den las autoridades, desde el punto de vista del servidor público que implementa, resulta costoso mantener la perseverancia necesaria para sostener una reforma en un entorno con una dinámica volátil. Con cada cambio de gestión, balances de “cierres de gestión”, recomposición de los equipos y negociaciones con los nuevos cuadros, se reinicia esta curva de aprendizaje por reconocer qué es lo que se hizo y qué no, qué se debe continuar y corregir y qué queda por hacer. Los casos más resaltantes ocurren en la reforma del servicio civil y la reforma de gestión de riesgo de desastres.

- **Limitada gestión del conocimiento para instalar en la entidad el aprendizaje institucional que permita implementar la reforma de forma sostenida**

Un componente importante para sostener la implementación de la reforma es la gestión del conocimiento, dado el escenario de alta rotación del personal. Los cuatro casos muestran que, al optar por tercerizar parte de la implementación de la reforma (por ejemplo, en la elaboración de diagnósticos, la formulación de herramientas de gestión o propuestas de modelos de operación, entre otros), sin un esfuerzo por internalizar estos productos en las direcciones u oficinas que contratan, se pierde el conocimiento y se crea un círculo vicioso de dependencia en las consultorías. Estos esfuerzos son escasos y muchas veces generan duplicidades basadas en la desconfianza de los nuevos directivos o en su desconocimiento de los trabajos previos. Ejemplos de ello son la reforma del servicio civil y la reforma de asociaciones público-privadas.

No existen, pues, mecanismos o protocolos institucionalizados, o repositorios institucionales de estudios e investigaciones en las entidades, que permitan organizar el conocimiento producido y construir sobre este para obtener mayores aprendizajes.

- **Divergencia de prioridades y valoraciones sobre la implementación de la reforma entre los mandos medios y el personal de primera línea**

Un elemento común en las reformas es que la implementación puede verse afectada cuando los mandos medios no presentan la misma valoración y priorización que los servidores de primera línea que le “dan vida” a las reformas. En las cuatro reformas, se observa que el directivo acelera o desacelera la implementación e incluso la moldea en base a su propia percepción sobre la problemática de la entidad.

Desde el punto de vista del servidor público de primera línea, se pueden comprometer sus intereses, que no son los mismos que los de los directivos en términos de aspiraciones de progresión en la carrera profesional o la obtención de réditos políticos; más bien, están vinculados con la permanencia en sus puestos de trabajo y el control de sus fuentes de poder, que los hace valiosos para la entidad (dominio de la información, capital social dentro de la entidad, etc.). Es decir, se evidencia que la

implementación de la reforma puede verse afectada por esta divergencia, creando conflictos que pueden detener la reforma. Esto en particular se observa en el caso de la reforma del servicio civil y la reforma de asociaciones público-privadas.

iii. Actores políticos y ciudadanía

- **Accountability política que agobia y paraliza la toma de decisiones**

Los mecanismos de rendición de cuentas han reforzado su foco en el cumplimiento de las normas y desvirtuado su razón de ser, al punto que el directivo público se preocupa más por conducir la formalidad de los procesos que por crear valor público. La incertidumbre política en la que el Congreso y los diversos sistemas de control actúan sobre los ministros (incluso mandos medios) paraliza la toma de decisiones y frena la implementación de las reformas.

En efecto, el contexto político durante los últimos años se ha caracterizado por su inestabilidad e impredecibilidad, lo que ha generado cambios en los gabinetes. Como lo muestra la Tabla 4, por ejemplo, los cambios de ministros han sido un constante mecanismo para construir alianzas políticas entre el Ejecutivo y el Legislativo. En la Tabla 5, se observa que las mociones de confianza como mecanismo de control político se han visto explotadas, específicamente durante el último periodo.

Tabla 4. Récord de mociones de confianza realizados en el periodo 2006-2020

Periodo	Presidente	Nuevo gabinete	Respaldo	Pedidos por periodo
2006-2011	Alan García Pérez	5	0	5
2011-2016	Ollanta Humala	7	1	8
2016-2018*	Pedro Pablo Kuczynski	2	2	
2018-2020**	Martín Vizcarra	5	2	12
2020-2021***	Francisco Sagasti	1	0	

* El periodo finalizó con su renuncia el 23 de marzo del 2020.

** Su periodo finalizó con la moción de vacancia el 9 de noviembre del 2020.

*** Fecha de corte: marzo del 2021.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Progreso de las mociones de vacancia ministerial

Periodo	Presentadas	Aprobadas	Ministro asiste al Pleno	Ministro renunció	Generó moción de censura
2008-2009	10	4	4	0	0
2009-2010	11	3	3	2	0
2010-2011	5	0	0	0	0
2011-2012	7	3	3	0	0
2012-2013	19	7	7	2	0
2013-2014	8	4	5	1	0
2014-2015	6	5	5	6	0
2015-2016	2	1	1	0	1
2016-2017	4	4	3	1	1
2017-2018	4	2	1	0	0
2018-2019*	8	5	3	2	0

*Fecha de corte: 26 de julio del 2019.

Fuente: Sistema de Trámite Documentario del Congreso de la República.



Por la propia naturaleza de las reformas administrativas, las tensiones en la implementación ocurren en la arena burocrática, no en la arena política. Esto determina que los actores que buscan optimizar los beneficios o repeler los costos de la reforma son aquellos del sector público, y no la ciudadanía.

De hecho, la reforma de asociaciones público-privadas fue afectada no solo por los cambios de gestión, sino porque los procesos de negociación con el sector privado y el diseño de los contratos, a cargo de PROINVERSIÓN, son completamente revisados al detalle nuevamente por otras autoridades, desdibujándose en la práctica la autoridad y la delimitación de las competencias.

- **Esquemas de incentivos insuficientes dirigidos a los ministros, gobernadores y alcaldes para adoptar reformas que son voluntarias**

Todas las reformas administrativas conllevan una reestructuración de la entidad, ya sea en sus procesos, la composición de sus equipos, las estructuras organizacionales, el uso de nuevas tecnologías, etc. Además, estas reformas, en esencia, toman tiempo en traducirse en beneficios para las entidades públicas que las implementan, lo cual excede el periodo promedio de permanencia de una autoridad o funcionario político. Pero el diseño de las reformas no ha colocado incentivos para que la implementación de las mismas otorgue réditos políticos o progreso en la carrera de los funcionarios o de las autoridades electas. De hecho, todas ellas tienen como característica ser voluntarias. Por ello, tanto su posibilidad de implementación como cuán adecuada es esta depende de la voluntad política que se les imprima desde la alta dirección. En efecto, la agenda de prioridad de un político está marcada por la inauguración de obras, pues ello otorga visibilidad frente a sus electores. Esto no sucede con la implementación de las reformas de administración, ya que no están sujetas a beneficios tangibles directos.

- **Incipiente involucramiento de la ciudadanía**

Por la propia naturaleza de las reformas administrativas, las tensiones en la implementación ocurren en la arena burocrática, no en la arena política. Esto determina que los actores que buscan optimizar los beneficios o repeler los costos de la reforma son aquellos del sector público, y no la ciudadanía. En los cuatro casos, se observa la ausencia de una ciudadanía que presione por la incorporación de reformas de este tipo; asimismo, una sociedad civil que no tiene dentro de sus agendas la aplicación de dichas reformas hace que las entidades tan solo deban rendir cuentas al ente rector y no a otros actores, sobre todo porque el mecanismo de rendición de cuentas político (que se ejerce desde el Congreso) tampoco incorpora la adopción de estas reformas.

iv. Condiciones del mercado

- **Reducido mercado o participación de los privados para apoyar en la reforma, sobre todo en provincias**

La estructura del mercado (número de ofertantes, nivel de estandarización del bien o servicio a adquirir, nivel de especificidad del activo, suficiencia de la información antes y durante la transacción, entre otros aspectos) también afecta la implementación de las reformas. En las experiencias analizadas, se encuentra que la diversidad de condiciones en el mercado determina que, mientras en unos territorios la participación privada crea valor, en otros, su participación irroga mayores gastos a la entidad pública que beneficios. Existen mercados con un tamaño muy pequeño, en el que la ausencia de competencia puede ser capaz de desvirtuar los precios e influir en la calidad de los productos que se esperan recibir. Por ejemplo, en el caso de la reforma del servicio

civil o de gestión de desastres. La escasez de perfiles de especialistas en provincias para el desarrollo de instrumentos de gestión obstaculiza que los gobiernos locales puedan acreditar las etapas del nuevo régimen.

- **Mercado poco atractivo y con riesgo de pérdida de reputación**

Las múltiples noticias sobre fraudes y actos de corrupción —que favorecen la contratación de ciertas empresas en el sector público— han ido creando un escenario desalentador para muchas empresas privadas, sobre todo para las que tienen una experiencia consolidada en el mercado nacional más exigente o en el internacional. Además, la volatilidad de las autoridades lleva a considerar como riesgoso participar de un proceso de contratación. Frente a estas experiencias, el privado entiende las repercusiones que puede traer esta situación y resulta poco probable que arriesgue toda su participación en el mercado peruano por un contrato con el Estado. Un ejemplo de este caso son las empresas constructoras; la mayoría de ellas se han concentrado en proyectos con el sector inmobiliario o minero, y las pocas que sí participan de contrataciones públicas no son exactamente las mejores en la industria. El celo reputacional no solo restringe al sector privado, sino que inhibe al Estado de poder contar con proveedores de calidad con los que se podría tener mejores resultados. Así, no se presenta un entorno propicio para que se valoren los beneficios de tener al sector privado como aliado estratégico. Esto ha sido evidente en la implementación de la reforma de gestión de riesgo de desastres y en la reforma de asociaciones público-privadas.

A modo de síntesis, siguiendo el marco conceptual y el análisis documental de las cuatro reformas —y para resumir las barreras principales que explican por qué las reformas logran los resultados esperados—, se presentó el Gráfico 3, que muestra la interacción entre los factores en una lógica de sistema. La determinación de los factores se nutre de las teorías consultadas y se construye sobre la base de la revisión sistemática de las publicaciones académicas que analizan las fallas durante la etapa de implementación de las reformas administrativas seleccionadas. Considerando esta lista de factores, se realizaron entrevistas a profundidad a personas que han liderado el diseño o la implementación de dichas reformas. Se priorizaron tres grandes problemas subyacentes.

Opciones de política

Sobre la base de las entrevistas a profundidad, se priorizan tres problemas subyacentes que explican por qué fallan las reformas: (i) no tienen el tiempo suficiente para madurar, y en un contexto de alta rotación, gana el sentido del proceso antes que el resultado, pues nadie exige los resultados finales; (ii) el desequilibrio basado en la microrregulación ralentiza la gestión, haciendo que las entidades no logren transformar estas reformas en actos concretos orientados a resultados, y el sistema de control incentiva que sea más importante el medio que el fin; (iii) no se mantiene ni circula el conocimiento para aprender a gestionar (ha de considerarse todas las complejidades que conlleva hacerlo en el Estado, en el marco de un sistema de incentivos que genera un equilibrio mediocre en el que no se innova y no se arriesga, que orilla a los servidores públicos a una situación que se puede describir como "atrapados por las cosas pequeñas" de la administración cotidiana y pierde de vista los objetivos de las reformas).

Estos tres problemas constituyen el punto de partida para las tres políticas elegidas. Cabe resaltar que para cada problema se trazaron dos opciones de política, y que la elección de las políticas se sustenta en un análisis de costo-beneficio. A continuación, esta sección presenta las tres políticas seleccionadas, cuyo fin es crear una estructura de incentivos para que las reformas administrativas migren del cumplimiento de las formalidades a la mejora del desempeño y generen bienestar social.

- **Opción 1: Promover la creación de una comisión especial permanente en el Congreso de la República para que haga seguimiento a las reformas**

Esta opción busca desarrollar un arreglo institucional fuera del Poder Ejecutivo que funcione como contraparte y genere demanda para que las reformas sigan avanzando más allá de la rotación de ministros y viceministros, e incluso de los periodos de las mesas directivas del Congreso.⁸ Es decir, se trata de una comisión permanente especializada que dure los cinco años de gobierno y que tenga una fuerte legitimidad al reunir a representantes de todos los partidos políticos. Además, las reformas a ser priorizadas y los resultados a alcanzar se construirían con el Poder Ejecutivo. Se busca que sea una instancia de la cual surja un mecanismo de rendición de cuentas político. Para que esto funcione, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Ministerio de Economía y Finanzas deben definir las reformas que serán necesarias mantener y explicitar los resultados esperados a alcanzar. Adicionalmente, se requiere que se cumplan tres supuestos:

- El control político no debe interferir en la esfera de la gestión (la asignación, manejo y combinación de los recursos, la motivación del personal, el establecimiento y mantenimiento de estructuras, sistemas y procesos organizativos), sino centrarse en las estrategias e indagar sobre los resultados.
- Las estrategias y objetivos que provengan de los líderes políticos deben ser claros y razonablemente congruentes con las demandas y expectativas de los ciudada-



Las estrategias y objetivos que provengan de los líderes políticos deben ser claros y razonablemente congruentes con las demandas y expectativas de los ciudadanos.

⁸ Se está tomando como referencia para esta propuesta el caso de la Comisión Pro Inversión que se constituyó en el Congreso en el quinquenio 2006-2011, dado que esa experiencia facilitó las relaciones de coordinación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, puesto que al ser permanente permitió que se construyera una relación de largo plazo e incrementó la confianza entre ambas instituciones.

nos. De lo contrario, los gerentes públicos asumirán mandatos ambiguos, pudiendo inclusive contraponerse entre sí. Por tanto, es fundamental que como balance de poder las entidades públicas desarrollen mecanismos para obtener legitimidad de los ciudadanos, particularmente en aquellos sectores donde la intervención gubernamental genera costos o beneficios concentrados.

- En los casos en los que hay diferentes entidades y niveles de gobierno involucrados en la prestación de servicios, los objetivos, metas, valores y, hasta cierto punto, los procedimientos deben estar alineados. De lo contrario, existe la posibilidad de que los gerentes reciban mensajes contradictorios desde arriba y los usuarios encuentren diferentes prioridades, estándares y actitudes.

Para lograr dichos supuestos, también es indispensable que la contraparte del Poder Ejecutivo sea unívoca. Se sugiere que sea la Oficina de Cumplimiento e Innovación de la PCM, pues ya tiene una metodología claramente definida para hacer el seguimiento y podría actuar hacia adentro del Ejecutivo como articuladora de los mensajes y las relaciones con dicha comisión del Congreso.



Alternativa considerada: Replantear los focos y énfasis en la *accountability* política, introduciendo un sistema de información del desempeño orientado a la creación de valor público para revertir el comportamiento de las personas de solo cumplir con las formalidades.

Esta política tiene el propósito de consolidar la información del desempeño de las entidades, trasladando el foco de atención del cumplimiento de formalidades a la creación de valor público. Esto implica los siguientes hitos: (i) construir el índice o *ranking* de entidades públicas, (ii) legitimar la lista de indicadores de desempeño sectorial, (iii) identificar e implementar los mecanismos de legitimidad ciudadana para aquellos sectores políticamente controversiales.

- **Opción 2: Simplificar e integrar las normas de los sistemas administrativos y otras normas que componen la administración interna de las entidades públicas**

Esta política busca recortar las ineficiencias de las normas de los sistemas administrativos e incorporar aquellas otras que no forman parte de ellos, pero que corresponden a la administración interna.

Se espera que sea la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros la que articule la evaluación de dichas normas técnicas y las armonice en un único sistema coherente, completo y flexible de gestión. Esto implica los siguientes hitos: (i) contar con el inventario, (ii) someterlas a una evaluación de calidad regulatoria (*regulatory impact analysis*), (iii) “apagón” de regulaciones de administración interna y desarrollo normativo, cuando corresponda.

El propósito es que todas las normas de administración interna que han desarrollado las entidades (no los rectores) sean revisadas, y aquello que no es validado por los rectores desaparezca. Los criterios de sistematización y evaluación de la regulación interna son definidos por la Secretaría de Gestión Pública. A través de la evaluación, se refuerza el trabajo de los entes rectores, ya que son ellos los que interpretan los vacíos y los desvíos de sus mandatos. Así, es importante que los entes rectores conozcan qué está sucediendo con sus mandatos y por qué las entidades están regulando otras capas. En algunos casos sí corresponderá capas adicionales, pero en otros casos no.

Con ello se busca que las normas de administración interna sean:

- **Flexibles.** Significa que las normas que regulan la administración interna deben reconocer la diversidad organizacional⁹ en su demografía (tamaño, edad, composición de los regímenes laborales del personal, capacidades técnicas, entre otros aspectos), la naturaleza de las tareas principales (capacidad de observar, medir y estandarizar los productos y resultados), las características de los entornos (actores de interés, presiones políticas, entre otros), y las condiciones de los mercados (presencia de postores, especificidad y magnitud de los activos, grado de información, etc.). Es decir, las normas se adaptan a la gran diversidad de entidades públicas, siendo lo suficientemente flexibles para aplicarse o dejar de aplicarse según el escenario organizacional.
- **Cohentes.** Supone eliminar toda duplicidad en los instrumentos de gestión o procesos a cargo de los entes rectores. Por ejemplo, en el proceso de seguimiento y evaluación, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) requieren información sobre el desempeño de las entidades. El primero, en relación a los planes estratégicos y operativos; y el segundo, en el marco de los programas presupuestales. Se trata de encontrar las herramientas que tienen el mismo propósito, pero que se conducen desde diversos entes rectores para simplificar y darle armonía a la administración interna.
- **Completas.** Implica identificar aquellas normas técnicas de administración interna que están pendientes de normarse debido a que no tienen “dueño” y requieren ser normadas para evitar que las entidades sobrerregulen su operación y generen sobrecostos a la administración. Por ejemplo, en la gestión documentaria, no se ha determinado la racionalidad de tener que emitir un oficio en lugar de un proveído para tan solo trasladar un expediente de un ministerio a un programa nacional del cual depende. Es decir, se requiere examinar aquellas prácticas de gestión que están sujetas a directivas internas y que no están asignadas a una autoridad técnica directa para completar la regulación.

Esta propuesta se potenciaría si, además, participa del proceso analítico la Contraloría, de forma tal que se alineen las interpretaciones. Asimismo, podría estar acompañada de un trabajo con el sistema de justicia, a fin de reforzar la mutua comprensión de los diferentes enfoques.



Alternativa considerada: Fortalecer el servicio civil; en particular, apostar por los niveles de carrera de especialistas 3 y 4, de modo que se instalen conocimientos dentro de las entidades públicas para contrarrestar la alta rotación de directivos y funcionarios.

Esta política tiene el propósito de revisar el sistema de gestión de recursos humanos y desarrollar ajustes normativos para que las entidades públicas puedan identificar puestos clave que deban tener vocación de permanencia en los órganos de línea. La Autoridad del Servicio Civil (SERVIR) debe crear una plataforma institucional para este nivel que pasa por: (i) el desarrollo de perfiles de puestos, (ii) esquemas remunerativos competitivos, (iii) mecanismos de ingreso y evaluación del desempeño.

⁹ La diversidad organizacional, siguiendo a Tompkins, incluye las características internas de las entidades públicas y los entornos sobre los que operan.

- **Opción 3: Diseñar e implementar modelos operacionales para la gestión técnico-administrativa que abarquen toda la cadena, desde la definición de necesidades hasta la obtención de los resultados.**

La tercera opción de política tiene como objetivo específico diseñar un modelo operacional para la gestión de las contrataciones del Estado, que abarque la definición de necesidades, el seguimiento técnico y administrativo, la conclusión administrativa y la puesta en operación cuando sea el caso. Para ello, es necesario alinear la voluntad de todos los entes rectores de sistemas administrativos, a fin de desarrollar de forma conjunta el modelo operacional, incluyendo los procesos y los perfiles para los especialistas. Mediante esta propuesta, se busca garantizar la coherencia de la contratación del inicio hasta el final, y evitar que haya alguna alteración en su paso de etapa a etapa.

En ese marco, simultáneamente será necesario crear un sistema de soporte a la labor de los especialistas de estas cadenas operacionales en toda la administración pública. Para lograr esto, se requiere que la Secretaría de Gestión Pública en su competencia como articulador de los sistemas administrativos lidere un proceso que construya el modelo operacional y los sistemas de soporte o gestión del conocimiento para quienes lo operen, bajo un enfoque sistémico de la gestión. Para ello, se requiere establecer tres premisas importantes:

- Formar equipos estratégicos que sean ágiles y complementarios, para responder a las necesidades y garantizar la trazabilidad de la iniciativa fuera de las personas involucradas en los equipos.
- Desarrollar modelos operacionales y perfiles específicos con la capacidad técnica de implementar las normas de administración interna, pese a los movimientos políticos, y que se resguarden los procesos, progresos y estimaciones clave frente a los cambios contextuales.
- Desarrollar herramientas de soporte y gestión de conocimiento para que el servidor público pueda cerrar sus brechas y se construyan materiales de comprensión básica.



Alternativa considerada: Desarrollar un programa de capacitaciones a los operadores de los sistemas administrativos en base a un diagnóstico de conocimientos.

Esta política tiene el propósito de realizar un levantamiento de información de las brechas de conocimiento de los operadores sobre normativas en administración interna, para que sobre la base de este diagnóstico se despliegue un programa de capacitaciones dirigido por la Autoridad del Servicio Civil (SERVIR).

Identificación de los costos y beneficios según la opción de política elegida y la alternativa considerada

A continuación, se presenta el cuadro que analiza la viabilidad política y administrativa según las tres opciones de políticas.

Tabla 6. Costos y beneficios de las opciones de política seleccionadas y las alternativas consideradas

Medidas	Impacto		Visibilidad			Arena	Recursos existentes en la actualidad
	Costos	Beneficios	Complejidad	Participación	Tiempo de implementación	Burocrática o pública	Legitimidad y estabilidad
Problema estructural 1: Las reformas no tienen el tiempo suficiente para madurar.							
1.1 Crear y mantener una comisión especial permanente en el Congreso de la República para que haga seguimiento a las reformas.	Concentrado	Disperso	Baja	Extensa	Corto	Burocrática	Indiferente
1.2 Replantear los focos y énfasis en la <i>accountability</i> política.	Concentrado	Disperso	Medio	Extensa	Medio	Burocrática	Indiferente
Problema estructural 2: Desequilibrio basado en la microrregulación ralentiza la gestión.							
2.1 Simplificar e integrar las normas de los sistemas administrativos y otras normas que componen la administración interna de las entidades públicas.	Concentrado	Concentrado	Media	Limitada	Corto	Burocrática	Indiferente
2.2 Fortalecer el servicio civil, en particular apostar por los niveles de carrera de especialistas 3 y 4.	Concentrado	Concentrado	Alto	Limitada	Largo	Burocrática	Indiferente
Problema estructural 3: La constante rotación impide que las organizaciones maduren sus procesos de gestión, principalmente debido a déficits de conocimiento sobre la operación de la administración interna.							
3.1 Diseñar e implementar modelos operacionales para la gestión técnico-administrativa que abarquen toda la cadena, desde la definición de necesidades hasta la obtención de los resultados.	Disperso	Concentrado	Alta	Limitada	Medio	Burocrática	Indiferente
3.2 Desarrollar un programa de capacitaciones a los operadores de los sistemas administrativos, en base a un diagnóstico de conocimientos.	Concentrado	Concentrado	Bajo	Limitada	Corto	Burocrática	Indiferente

Tabla 7. Costos y beneficios de las opciones de políticas II

Medidas	Recursos existentes en la actualidad							
	Apoyo de élites	Habilidad de gestión política	Alta capacidad burocrática	Apoyo alta dirección política	Apoyo alta dirección administrativa	Disciplina jerárquica en la organización	Consenso	Incentivos al comportamiento
Problema estructural 1: Las reformas no tienen el tiempo suficiente para madurar.								
1.1 Crear y mantener una comisión especial permanente en el Congreso de la República para que haga seguimiento a las reformas.	Indiferente	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ
1.2 Replantear los focos y énfasis en la <i>accountability</i> política	Indiferente	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Problema estructural 2: Desequilibrio basado en la microrregulación ralentiza la gestión.								
2.1 Simplificar e integrar las normas de los sistemas administrativos y otras normas que componen la administración interna de las entidades públicas.	Indiferente	NO	SÍ	NO	NO	SÍ	?	NO
2.2 Fortalecer el servicio civil; en particular, apostar por los niveles de carrera de especialistas 3 y 4.	Bajo interés	NO	NO	NO	NO	?	?	NO
Problema estructural 3: La constante rotación impide que las organizaciones maduren sus procesos de gestión, principalmente debido a déficits de conocimiento sobre la operación de la administración interna.								
3.1 Diseñar e implementar modelos operacionales para la gestión técnico-administrativa que abarquen toda la cadena, desde la definición de necesidades hasta la obtención de los resultados.	Indiferente	NO	NO	NO	NO	SÍ	?	SÍ
3.2 Desarrollar un programa de capacitaciones a los operadores de los sistemas administrativos en base a un diagnóstico de conocimientos.	Indiferente	NO	NO	NO	NO	SÍ	?	NO

Fuente y elaboración propias.

Objetivos específicos, oportunidades y limitaciones

El objetivo central es crear condiciones para que las reformas de administración pública logren los resultados esperados, pasando del cumplimiento de las formalidades a la mejora del desempeño y la generación de bienestar social.

Al respecto, Grindle y Thomas (1991) señalan que las reformas de administración pública producen beneficios dispersos para los ciudadanos y costos agregados para los servidores públicos. En tal sentido, estos autores señalan que los obstáculos en la implementación se darán en la arena burocrática y que quienes impulsan las reformas deben desarrollar un conjunto de estrategias para asegurar el logro de resultados deseados.

Con ello, el siguiente cuadro es un insumo para detectar las oportunidades y limitaciones por cada opción política, y servirá para la formulación de recomendaciones.

Tabla 8. Oportunidades y limitaciones de las opciones de política seleccionadas

Opción de la política	Objetivo	Oportunidades	Limitaciones
Crear y mantener una comisión especial permanente en el Congreso de la República para que haga seguimiento a las reformas.	Diseñar e implementar un arreglo institucional, fuera del Poder Ejecutivo, que funcione como contraparte y que exija que las reformas sigan avanzando más allá de la rotación de ministros y viceministros, e incluso de los periodos de las mesas directivas del Congreso.	El nuevo gobierno abre una ventana de oportunidad para repensar cómo se consolidará la evaluación del desempeño y cuáles serán los roles del CEPLAN, el MEF y la PCM.	Posible desacuerdo por parte del Congreso General de la República y de la Contraloría General de la República por modificar formas de control ya instaladas en la cultura institucional
Simplificar e integrar las normas de los sistemas administrativos y otras normas que componen la administración interna de las entidades públicas.	Integrar las normas de los sistemas administrativos e incorporar aquellas otras que no forman parte de ellos pero que corresponden a la administración interna.	Existe un marco legal habilitante para que la SGP-PCM inicie el proceso y pueda armonizar los sistemas administrativos.	Resistencia de los entes rectores por aparente pérdida de poder, en especial por parte del MEF
Diseñar e implementar modelos operacionales para la gestión técnico-administrativa, que abarquen toda la cadena, desde la definición de necesidades hasta la obtención de los resultados.	Asegurar la consistencia de las operaciones que concretan las reformas, simplificándolas para mejorar la calidad y oportunidad de los procesos de gestión de las entidades públicas.	Los desarrollos más recientes de los presupuestos por resultados ya han incluido modelos operacionales, lo que representa un precedente favorable. El sistema de abastecimiento también está incorporando este enfoque de cadena operacional, especialmente en OSCE. SGP-PCM tiene el marco habilitante para coordinar este esfuerzo y la CGR ha emitido pronunciamientos en este sentido. Existen en ejecución dos proyectos con el BID (MEF y PCM) que pueden financiar el esfuerzo.	Resistencia de los entes rectores a coordinar entre sí, pues implica la adaptación de sus regulaciones, planes y procesos actuales

Asimismo, se ha realizado un análisis detallado de los ganadores y perdedores en el proceso de implementación de las opciones de política para facilitar el diseño y conducción de estrategias que aseguren su viabilidad. En el siguiente cuadro se muestra dicho análisis.

Tabla 9. Ganadores y perdedores de las opciones de política

Principales medidas	Ganadores		Perdedores
	Directo	Indirecto	
Crear y mantener una comisión especial permanente en el Congreso de la República para que haga seguimiento a las reformas.			
<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de las reformas que serán priorizadas y sujetas a seguimiento, así como determinación de los resultados esperados • Acuerdo de bases de legitimidad con el Congreso de la República • Instalación y sesiones de la comisión especial permanente del Congreso 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades políticas que consiguen visibilidad y estabilidad para las reformas • Entes rectores de sistemas administrativos • Gerentes públicos y servidores de primera línea 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanos que reciben bienes y servicios 	Aquellos entes rectores o autoridades técnicas que no han sido priorizados
Simplificar e integrar las normas de los sistemas administrativos y otras normas que componen la administración interna de las entidades públicas.			
<ul style="list-style-type: none"> • Inventario de las normas técnicas que regulan la administración interna • Implementación de método “eventos de vida” aplicado a servidores públicos • Evaluación de análisis de impacto regulatorio del stock normativo • Apagón de normas de administración interna inaplicables o desproporcionadas, y desarrollo normativo, cuando corresponda 	<ul style="list-style-type: none"> • Servidores públicos de primera línea • Autoridades políticas 	<ul style="list-style-type: none"> • PCM, gerentes públicos y ciudadanos que reciben bienes y servicios • Entes rectores de sistemas administrativos 	No identificados
Diseñar e implementar modelos operacionales para la gestión técnico-administrativa que abarquen toda la cadena, desde la definición de necesidades hasta la obtención de los resultados.			
<ul style="list-style-type: none"> • Conformación de equipos de especialistas de los entes rectores (task forces) • Desarrollo de los modelos operacionales y perfiles prioritarios para la gestión de las entidades públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Servidores públicos de primera línea 	<ul style="list-style-type: none"> • Gerentes públicos y ciudadanos que reciben bienes y servicios • Entes rectores de sistemas administrativos 	No identificados
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de herramientas de soporte y gestión del conocimiento específicamente orientadas a diseminar y orientar la implementación sistémica de los modelos 	<ul style="list-style-type: none"> • Servidores públicos de primera línea 	<ul style="list-style-type: none"> • Gerentes públicos y ciudadanos que reciben bienes y servicios • Entes rectores de sistemas administrativos 	No identificados

Recomendaciones para la implementación de las políticas

Las tres propuestas de política pública abordan exclusivamente crear una estructura de incentivos que permita que las reformas administrativas migren del cumplimiento de las formalidades a la mejora del desempeño y generen bienestar social. Con dicho propósito, se proponen seis recomendaciones para la implementación de las tres políticas seleccionadas:

- **Diagnósticos por encima de recetas.** Es crucial tener una clara identificación de los problemas antes de plantear soluciones y someter a un análisis concienzudo las propuestas o alternativas de políticas, para asegurar que la opción elegida sea la que mejor logrará el resultado esperado. Para ello, se debe hacer explícito el valor público a priorizar (por ejemplo, “eficiencia”, “efectividad”, “legitimidad”, entre otros) y los *trade-off* de dicha elección (por ejemplo, una elección de política puede agregar legitimidad pero sacrificar eficiencia). En ese sentido, se deben trazar las dimensiones de desempeño con la finalidad de evitar crear una estructura de incentivos que favorezca el cumplimiento de formalidades (por ejemplo, la creación de una nueva entidad o de una “Dirección General”, la conformación de una comisión, la aprobación de una norma, etc.). Un verdadero diagnóstico va más allá de medir o comprobar el estado de ineficiencia o ineffectividad. En realidad, implica un análisis sobre cuáles son los factores, mecanismos, procesos y actitudes que producen y explican una situación indeseada de inercia; asimismo, una identificación y explicación sobre cómo dichos elementos pueden ser cambiados y reemplazados por otros.
- **Toda reforma administrativa requiere construir coaliciones políticas y apoyo político de las élites de la burocracia.** La evidencia indica que cuando la institucionalidad burocrática es frágil y volátil, debe existir no solo un liderazgo político sino también burocrático, para crear condiciones de demanda constante y evitar quiebres o interrupciones por cambios políticos. Por tanto, este tipo de reformas debe tener como líder político al presidente de la República, para asegurar la continuidad y articulación multisectorial e intergubernamental. En efecto, ni las reformas de administración pública ni aquellas sectoriales pueden ser lideradas desde un sistema administrativo, pues empoderan a un órgano en las entidades públicas que cumple un rol netamente de apoyo y no un rol propositivo y funcional. Esto ha venido sucediendo en el caso de la formulación de las políticas nacionales. Se está desvirtuando el rol que tienen las Oficinas de Planeamiento de los ministerios, en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico del CEPLAN y los órganos de línea, cuya función sustantiva recae en elaborar las estrategias y normativas. Por tanto, el liderazgo político del presidente de la República debe encontrar cimientos tanto en los funcionarios públicos de rango alto como en los mandos medios. De lo contrario, en palabras de Pollit (2013, p. 6) “las reformas que no estén integradas en las élites de la burocracia son como flores frágiles, que probablemente se marchitan con el primer toque de las heladas”.

Ni las reformas de administración pública ni aquellas sectoriales pueden ser lideradas desde un sistema administrativo, pues empoderan a un órgano en las entidades públicas que cumple un rol netamente de apoyo y no un rol propositivo y funcional.

- **Las reformas tienen como prerequisite un conjunto de conocimientos y habilidades de los equipos técnicos de las entidades.** Sin la capacidad suficiente, las reformas no se implementan. La gestión por resultados supone que las entidades tienen experiencia en medición del desempeño y que cuentan con registros administrativos para proveer de información; el gobierno digital supone que las entidades han identificado sus necesidades de plataformas digitales y cómo ellas agregan valor para la provisión de servicios o la optimización de la administración interna. La gestión de adquisiciones y contrataciones asume que los servidores públicos saben discriminar cuándo es más productivo optar por el mercado, en lugar de internalizar la operación, y que las estructuras de los mercados son homogéneas en todo el territorio nacional cuando esto no ocurre. La experiencia internacional y nacional indica que es muy dañino para el aprendizaje institucional de las entidades soportarse en consultorías externas cuando no se instala ni disemina el conocimiento adquirido, máxime cuando existe una rotación tan alta como en la administración pública peruana.
- **Es importante tratar de dar el tiempo necesario para que una reforma se lleve a cabo.** Para ello, se requiere que de un lado se maneje un calendario realista desde el principio, que pueda conciliar tiempos políticos y técnicos, ya que no existen las soluciones o cambios instantáneos. Por el otro lado, se necesita alguna entidad o arreglo institucional que actúe como la “demanda” informada por la reforma, haciendo también de caja de resonancia para darle tiempo a ser implementada y madurada con los ajustes que siempre son necesarios. Así, el monitoreo responsable puede generar un control político responsable también durante los siguientes años. Las reformas de este tipo implican aprendizaje organizacional y ese proceso toma mucho tiempo. La mayoría de las reformas administrativas más importantes tardan años en implementarse porque requieren aprobar leyes adicionales, reescribir reglamentos, volver a capacitar al personal, establecer nuevas estructuras organizativas, hacer nombramientos, ejecutar y perfeccionar nuevos procedimientos, etc. Esta implementación extensa puede parecer frustrante para los políticos que se mueven por resultados rápidos (o al menos anuncios de los progresos); pero, sin una maduración adecuada, las reformas probablemente fracasarán. Otro elemento clave para la reforma será la comunicación que de ella se realice. Para ello, el factor compromiso político será crucial, ya que corresponde a esta dimensión comunicar los resultados de las reformas y otorgarles valor ante la ciudadanía.
- **La aplicación de las normas debe ser flexible, según las características de las tareas de las entidades que las implementan.** Este es un tema muy poco abordado en la literatura sobre administración pública, en especial en Latinoamérica. No obstante, hay argumentos y evidencia empírica respecto a que, según la naturaleza de las tareas, algunos modelos de gestión son más apropiados que otros en función de esta variable. En efecto, siguiendo la tipología de las entidades públicas del texto *Bureaucracy* de Wilson (1989), se han realizado estudios que muestran que de acuerdo a cuán observable (fuente de verificación), cuán estandarizable (grado en que se pueda trazar la cadena de actividades) y cuán medible (facilidad para imputar un valor cuantificado) son los productos y resultados de las actividades, se debe optar por un modelo de gestión diferente. El peligro de homogeneizar los modelos de gestión frente a la diversidad de las entidades públicas puede incluso ser contraproducente para ellas y socavar su producción de valor público. Dar una gran discrecionalidad a una entidad que ejecuta una tarea estandarizada y fácilmente medible es muy distinto a otorgar discrecionalidad a otra cuyos principales productos y resultados son en gran medida no observables (una organización *coping*, en términos de Wilson). Asimismo, los costos asociados a la medición de los productos y resultados, y su atractivo político o para la opinión pública, son también variables a considerar en la aplicación de modelos de gestión diferencia-



Se requiere un calendario realista desde el principio, que pueda conciliar tiempos políticos y técnicos, ya que no existen las soluciones o cambios instantáneos.

dos (así, por ejemplo, los beneficios de la seguridad social son caros pero altamente atractivos para los políticos y la ciudadanía).

- **Reconocer los factores culturales locales y adaptar los puntos de control.** Las estructuras de incentivos de las personas difieren de acuerdo a los territorios y entornos organizacionales donde se mueven. Por ejemplo, ahí donde las intervenciones públicas generan beneficios o costos agregados para actores que están organizados y cohesionados, es más natural que se establezcan puntos de control desde lógicas *ex ante*, para evitar la cooptación de intereses y el comportamiento de buscadores de renta. Por tanto, el ejercicio de control y los énfasis no pueden ser los mismos, porque ello paraliza la gestión y socava la motivación intrínseca del servicio civil en aquellos escenarios que se comportan bajo altos niveles de confianza y baja corrupción. De igual manera, cada vez que una reforma modifique usos y costumbres en la forma de operar, se debe prestar atención a los elementos que justifican o explican ese actuar, ya que una alteración de ellos sin entender las razones detrás no solo deslegitima el proceso por parte de los servidores públicos de primera línea, sino además produce resultados contraproducentes.

Hoja de ruta

De manera complementaria a las recomendaciones presentadas en la sección anterior, se procedió a priorizar un conjunto de hitos asociados a tres momentos: 100 días, un año y cinco años de iniciado el siguiente periodo presidencial, en julio de 2021.

Medidas	100 días	1 año	5 años
Política 1: Crear y mantener una comisión especial permanente en el Congreso de la República para que haga seguimiento a las reformas.			
Identificación de las reformas que serán priorizadas y sujetas a seguimiento, así como determinación de los resultados esperados	X		
Acuerdo de bases de legitimidad con el Congreso de la República		X	
Instalación y sesiones de la comisión especial permanente del Congreso		X	Implementación
Política 2: Simplificar e integrar las normas de los sistemas administrativos y otras normas que componen la administración interna de las entidades públicas.			
Inventario de las normas técnicas que regulan la administración interna	X		
Implementación de método “eventos de vida” aplicado a servidores públicos	Pilotos	X	
Evaluación de análisis de impacto regulatorio del <i>stock</i> normativo	Pilotos	X	Implementación
Apagón de normas de administración interna inaplicables o desproporcionadas, y desarrollo normativo, cuando corresponda			X
Política 3: Diseñar e implementar modelos operacionales para la gestión técnico-administrativa que abarquen toda la cadena, desde la definición de necesidades hasta la obtención de los resultados.			
Conformación de equipos de especialistas de los entes rectores — <i>task forces</i> —	Pilotos y metodología consolidada	X	Implementación
Desarrollo de los modelos operacionales y perfiles prioritarios para la gestión de las entidades públicas		X	Implementación
Desarrollo de herramientas de soporte y gestión del conocimiento específicamente orientadas a diseminar y orientar la implementación sistémica de los modelos		X	Implementación

Fuente y elaboración propias.

Anexos

Anexo 1: Historia de las reformas de administración pública

La primera ola en este tipo de reformas ocurrió hacia finales de la década del 60 e inicios de los 70, cuando los países de renta alta adoptaron mecanismos más racionales para el planeamiento y evaluación de las políticas públicas. Esto tomó fuerza en lugares como Estados Unidos, el Reino Unido y Francia (Premchand, 1983; Pollitt, 1984; Wildavsky, 1979). Este periodo, además, coincide con el auge de la “modernidad”, en el cual los avances acelerados en las ciencias y la tecnología, y la proliferación de las investigaciones sobre ciencias sociales desde las universidades, se posicionaron como el imperativo para adoptar y conducir un conjunto racional de instituciones y políticas públicas. La segunda ola estaría relacionada con la crisis económica global de los 70, un latente discurso político de que el crecimiento de las acciones del gobierno se habría desbordado, y que el Estado de bienestar era económicamente insostenible, inefectivo y excesivamente restrictivo tanto para los ciudadanos, como para los gerentes y servidores públicos (King, 1976; Held, 1984; O’Connor, 1973). Así, en los países de renta alta se afincó el anhelo por administrar la conducción del Estado como la de una empresa: recortar el uso de recursos, incrementar la eficiencia, y a la vez disponer mecanismos para que las entidades públicas dinamicen su capacidad de respuesta para satisfacer las preferencias o valoraciones de los ciudadanos “clientes” (Boston *et al.*, 1996; Pollitt, 1990). Esta segunda ola se originó durante la crisis económica, pero se mantuvo aun cuando la economía de los países de renta alta se restableció en la década del 80 y también en los 90.

Pero conforme transcurrían los 90, la “personalidad” de este tipo de reformas cambió. La agenda política abarcó temáticas o ejes como la “gobernanza”, “asociaciones público-privadas”, “servicios compartidos”, “el Estado es uno solo”, y luego, la “transparencia” y “confianza en el Estado”. Aun así, el énfasis en la eficiencia y en la calidad de los servicios se mantuvo, pero conjugándose con estos nuevos elementos. Si bien no hay un consenso sobre el porqué cambió la agenda, algunos académicos consideran que fue producto de las consecuencias o efectos no intencionados. En particular, en las décadas del 80 y del 90, se dividieron entidades públicas que eran grandes y multipropósito en pequeñas unidades organizacionales con objetivos acotados y metas específicas (Bouckaert *et al.* 2010). De hecho, estas nuevas entidades, que actuarían como los brazos implementadores de ministerios, gozaban de autonomía con el propósito de entregar mayor discrecionalidad de gestión a los gerentes (Pollitt *et al.*, 2004). Sin embargo, en la medida que proliferaban estas nuevas entidades públicas, se hizo más compleja la coordinación (es decir, hacer que las entidades públicas de diferentes sectores cooperen entre sí para resolver problemas públicos complejos y multicausales). Además, surgieron distorsiones en la cadena de responsabilidad política. Por estas razones, se incorporaron en la agenda los “servicios compartidos” y “el Estado es uno solo” como los nuevos ejes para este tipo de reformas. Otro asunto que cobró mucha atención fue el uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación en las operaciones del Estado. Con ellas, se ha buscado incrementar la productividad en el sector público, entregar información a los ciudadanos, proveer servicios más rápidos e incluso reforzar la democracia participativa a través de canales digitales (Dunleavy *et al.*, 2006a; OECD, 2005).

Adicionalmente, a inicios de la década del 2000, creció un discurso político que señalaba que el Estado estaba perdiendo la confianza de los ciudadanos. En este caso, se impulsó la transparencia y el acceso a la información pública para que las personas puedan conocer la razón detrás de las decisiones de los servidores públicos y ejercer un rol de evaluador social en relación a los resultados obtenidos. En esa línea, además, surge la noción de que para dirigir a una sociedad o conducir políticas públicas se requiere de la participación activa de un conjunto de actores, más allá del sector público. Así, se instala el concepto de “buena gobernanza”, en el cual la dirección de la sociedad se soporta en las redes de colaboración y las asociaciones entre entidades públicas, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil. La gobernanza implica migrar desde la forma tradicio-

nal y jerárquica de implementar políticas públicas hacia una basada en redes compartidas donde confluyen diversos actores. Además, comprende reforzar el vínculo entre el Estado y la sociedad civil, así como reemplazar los modelos de provisión de servicios y gestión regulatoria basados solo en una normativa hacia una forma más flexible, donde la operación y coordinación recaen en unidades de organización y actores con tareas específicas, independientemente de la jurisdicción, del nivel de gobierno o de las fronteras nacionales.

Periodo	Características del discurso dominante
Hasta finales de los 70	Modelo racional-burocrático. Énfasis en el planeamiento, el control y la legalidad. La ciencia y la <i>expertise</i> acumuladas de los servidores producirán el progreso.
Entre los 80 y 90	Modelo de nueva gestión pública. El Estado debe conducirse como una empresa. Es el auge de la "gestión" y la inserción de mecanismos de mercado.
Finales de los 90 al presente	No hay modelo dominante. Hay un conjunto de ejes, como "el Estado es uno solo", "gobernanza pública" y valores públicos como "ética y probidad", "confianza", "capacidad para responder a las preferencias", entre otros, que comulgan entre sí para producir eficiencia y satisfacer las preferencias de los ciudadanos.

Fuente: Pollitt y Bouckaert (2011). Elaboración propia.

Anexo 2: Sistematización de las reformas administrativas

Tema	Entidad a cargo	Normas con rango de ley	Año	Propósito
Descentralización política y administrativa	Presidencia del Consejo de Ministros	Ley N.° 27783, Ley de Bases de Descentralización; Ley N.° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales; Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades	2002 y 2003	Reasignar competencias y funciones al nivel regional y local, fortalecer la democracia en territorios multidiversos y reforzar la rendición de cuentas.
Simplificación administrativa	Presidencia del Consejo de Ministros	Ley N.° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General	2001	Establecer puntos de control para evitar que las entidades públicas trasladen sobrecostos administrativos a las personas naturales y jurídicas, y asegurar predictibilidad en las reglas de juego.
Transparencia y acceso a la información pública	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Ley N.° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	2002	Regular el derecho del acceso a información e impulsar la transparencia en las entidades públicas.
Estructura, organización y coordinación	Presidencia del Consejo de Ministros	Ley N.° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión; Ley N.° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	2002 y 2007	Definir principios básicos para la organización y funcionamiento de las entidades públicas en el Poder Ejecutivo.

Presupuesto por resultados	Ministerio de Economía y Finanzas	Ley N.° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto	2004	Vincular la asignación de recursos presupuestales con los productos y resultados que se generan para la sociedad.
Planeamiento estratégico	Consejo Nacional de Planeamiento Estratégico	Ley N.° 28522, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico	2005	Programar y alinear objetivos de corto, mediano y largo plazo en las entidades públicas.
Servicio civil	Autoridad Nacional del Servicio Civil	Ley N.° 28175, Ley Marco del Empleo Público; DL N.° 1023, Ley de SERVIR y el Sistema Administrativo de RR.HH.; Ley N.° 30057, Ley del Servicio Civil	2004, 2008 y 2013	Armonizar el sistema de gestión de recursos humanos y disponer mecanismos para asegurar un servicio civil meritocrático.
Asociaciones público-privadas	Agencia de Promoción de la Inversión Privada	DL N.° 1012, Ley Marco de las Asociaciones Público-Privadas	2008	Definir un marco normativo para la evaluación, implementación y operación de infraestructura pública o la prestación de servicios públicos, con participación del sector privado.
Gobierno electrónico/digital	Presidencia del Consejo de Ministros	DS N.° 081-2013-PCM, Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017; DL N.° 1412, Ley de Gobierno Digital	2013 y 2018	Establecer un marco normativo para los servicios digitales, arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y de datos.
Orientación al ciudadano en los bienes y servicios	Presidencia del Consejo de Ministros	DS N.° 004-2013-PCM, Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública; DL N.° 1446, que modifica la Ley N.° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado	2013 y 2018	Brindar condiciones e instrumentos para adecuar la oferta del Estado partiendo desde las valoraciones y necesidades de las personas.
Calidad regulatoria	Presidencia del Consejo de Ministros	DL N.° 1310, que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, y perfecciona el marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de mejora de calidad regulatoria, y DL N.° 1448 (modificatoria)	2016 y 2018	Fortalecer el marco normativo y brindar instrumentos que rigen el proceso de mejora de calidad regulatoria.
Articulación horizontal (servicios compartidos)	Presidencia del Consejo de Ministros	DL N.° 1211, que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de ventanillas únicas e intercambio de información entre entidades públicas, y DL N.° 1447 (modificatoria)	2012 y 2018	Fortalecer y construir condiciones para diseñar y operar servicios integrados a través de ventanillas únicas e intercambio entre entidades públicas.

Anexo 3: Sistematización documentaria

Categoría	Factores	SERVIR 6 publicaciones	PpR 5 publicaciones	APP 6 publicaciones	G. RIESGO 7 publicaciones
Ente rector	Estructura normativa basada en desincentivos a las malas prácticas y no incentivos a las buenas	2	2	4	2
	Normas técnicas muy complejas y que generan excesivos procesos u obligan múltiples instrumentos o herramientas	5	5	2	3
	Normas técnicas que no se adaptan a la diversidad o heterogeneidad organizacional para aplicar las reformas	5	3	5	6
	Escaso vínculo de la normativa con la realidad	3	2	5	4
	Normas técnicas que inciden en diversas autoridades técnicas que ejercen puntos de control	3	4	4	3
	Poca flexibilidad para la implementación de las normas técnicas	2	5	5	3
	Sistemas de control basados en el cumplimiento de la normativa y en formalidades, mas no en los resultados	5	3	2	2
Implementador de la reforma	Alta rotación de la alta dirección y mandos medios en los ministerios	3	3	2	4
	Dificultad para definir las necesidades y los recursos para implementar las reformas	3	4	3	3
	Débil capacidad de los equipos técnicos que implementan la reforma en gestión de contratos	2	4	6	5
	Divergencia de prioridades y valoraciones sobre la implementación de la reforma entre los mandos medios y el personal de primera línea	4	3	2	4
	Escasa capacidad y agilidad para la coordinación interinstitucional multisectorial y multinivel	1	3	5	3
	Limitada gestión del conocimiento para instalar aprendizaje institucional en la entidad que permita implementar la reforma de forma sostenida	3	2	3	1
	Dificultad en generar información de calidad para garantizar la sostenibilidad de la intervención	2	3	2	2
Actores políticos y ciudadanía	<i>Accountability</i> política que agobia y paraliza la toma de decisiones	4	2	4	3
	Esquemas de incentivos insuficientes dirigidos a los ministros, gobernadores y alcaldes para adoptar reformas que son voluntarias	2	4	2	2

Condiciones o estructuras del mercado	Incipiente involucramiento de consultores y de la ciudadanía	2	2	3	2
	Reducido mercado o participación de los privados para apoyar en la reforma, sobre todo en provincias	1	2	4	3
	Mercado poco atractivo y con riesgo de pérdida de reputación	2	1	5	3
	Alto nivel de informalidad inmersa en la sociedad (gestión de riesgos de desastres)	1	2	3	5

Fuente y elaboración propias.

Referencias bibliográficas

- Alborta, G., Stevenson, C. y Triana, S. (2011). *Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios: Una visión hacia el futuro*. Inter-American Development Bank.
- Anaya Jara, A. (2020). *El desastre des-naturalizado. Enfoque de vulnerabilidad social en la política de gestión de riesgo de desastre (GRD). Lurigancho-Chosica, Quebrada Carosio* [tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Andrews, M., Pritchett, L. y Woolcock, M. (2012). *Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)* (Working paper 299). The Center for Global Development.
- Arana Soto, P. y Huaman Cruz, K. (2020). *Análisis de los factores en la implementación de la reforma del presupuesto por resultados (PpR) en el Perú a nivel nacional al 2019*.
- Banco Mundial (2020a). *Indicadores de gobernabilidad a nivel mundial*.
<https://tcdata360.worldbank.org/>.
- Banco Mundial (2020b). *Global State of Democracy*.
https://tcdata360.worldbank.org/indicators/mpf.gov.bur?country=BRA&indicator=3279&countries=ARG,COL,PER,MEX,CHL&viz=line_chart&years
- Bautista, D. (2020). *¿Qué motivos hacen al sector penitenciario poco atractivo para el desarrollo de asociaciones público privadas? Factores que influyen en la suscripción de una asociación público privada (APP) dirigida al sector penitenciario en el Perú*.
- Behn, R. (1995). The big questions of public management. *Public Administration Review*, 56(5).
- Berrone, P. et al. (2018). *Asociación público-privada en América Latina. Guía para gobiernos regionales y locales*.
- Boston, J. et al. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Oxford University Press
- Bouckaert, G. et al. (2010). New Public Leadership for Public Service Reform. En J. Pierre y P. Ingraham (eds.), *Comparative Administrative Change and Reform: Lessons Learned* (pp. 51-67). McGill-Queen's University Press.
- Collazos Sáenz, D. y Montoya Sandoval, R. (2017). *Análisis multicriterio de factores de éxito y fracaso de proyectos de APP de iniciativa estatal en sector transporte*.
- Conterno, E. (2015). *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lecciones aprendidas de la implementación de políticas públicas en Perú como base para la implementación de la reforma del servicio civil*.
- De la Torre, A. y Rudolph, H. (2015). *Los siete pecados de alianzas público-privadas deficientes*. Banco Mundial.
- Delgado Chávez, C. (2016). *La coordinación interinstitucional en la implementación de la reforma del servicio civil: el proceso de tránsito, en el gobierno nacional, período 2014-2015*.

- Delgado Tuesta, I. (2013). *Avances y perspectivas en la implementación del presupuesto por resultados en Perú*.
- Dunleavy, P. et al. (2006a). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-Government*. Oxford University Press.
- Fukuyama, F. (2004). *State-building: Governance and World Order in the twenty-first century*. Profile Books.
- Grijalva, T. (2019). *Factores que limitan la implementación del servicio civil meritocrático en el Ministerio de Salud del Perú, período 2017-2018* [tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Grindle, M. y Thomas, J. (1991). *Public choices and policy change: the political economy of reform in developing countries*. Johns Hopkins University Press.
- González Calienes, K. (2015). *Análisis de la eficacia en la ejecución de la función transferida 49 I: prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres en el marco de la política de gestión del riesgo de desastres, en las direcciones de salud de Lima durante el año 2012* [tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Held, D. (1984). Power and Legitimacy in Contemporary Britain. En G. McLennan, D. Held y S. Hall (eds.), *State and Society in Contemporary Britain: A Critical Introduction* (pp. 299-369).
- Jofré, V. (2020, 2 de setiembre). Perú: muertes en pandemia superan a víctimas de conflicto armado. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/mundo/noticia/peru-muertes-en-pandemia-superan-a-victimas-de-conflicto-armado/FRAQDIBPMBH2JBCVMVKAQT2MI/>
- King, A. (1976). *Why is Britain Becoming Harder to Govern?* BBC.
- Latinobarómetro (2018). *Informe 2018*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Lodge, M. y Wegrich, K. (eds.) (2014). *The problem-solving capacity of the modern state: Governance challenges and administrative capacities*. Oxford University Press.
- Manning, N. y Shepherd, G. (2009). Reforma de la gestión pública: ¿Qué debe aprender América Latina de la OCDE? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (44), 5-56.
- Marcel, M., Guzmán, M. y Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Inter-American Development Bank.
- Neuhaus, S. (2013). *Identificación de factores que limitan una implementación efectiva de la gestión del riesgo de desastres a nivel local, en distritos seleccionados de la Región Piura*.
- O'Connor, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. St Martin's Press
- OECD (2005). *E-government for a Better Government*. OECD
- OCDE (2013). *España: de la reforma administrativa a la mejora continua* (Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública [España]).
- OCDE (2020). *Panorama de las administraciones públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública [España].

- Ostrom, E. (1975). The design of institutional arrangements and the responsiveness of the police. En L. Rieselbach (ed.), *People vs. government* (pp. 274-299). Indiana University Press.
- Peters, B. (2009). *The politics of bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. Routledge.
- PNUD (2020). Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>
- Pollitt, C. (1984). *Manipulating the machine: changing the pattern of ministerial departments, 1960-83*. Taylor & Francis.
- Pollitt, C. (1990). Performance Indicators: Root and Branch. En *Output and Performance Measurement in Government: The State of the Art*. (pp. 167-78). Jessica Kingsley Publishers.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager. Public Policy and Management*. McGraw-Hill Education.
- Pollitt, C. (2005). Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces: comprando y replicando las reformas de la gestión pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (31), 1-10.
- Pollitt, C. (2013). *What do we know about public management reform? Concepts, models and some approximate guidelines* (Documento presentado para la conferencia Towards a Comprehensive Reform of Public Governance).
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011). *Public management reform. A comparative analysis: new public management, governance, and the weberian State*. Edward Elgar Publishing.
- Pollitt, C. y Talbot, C. (eds.) (2004). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. Routledge/Taylor & Francis.
- Premchand, A. (1983). *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*. International Monetary Fund.
- Pritchett, L., Woolcock, M. y Andrews, M. (2012). Trampas de capacidad en desarrollo: cómo las iniciativas para mejorar los sistemas administrativos fracasan. *Prisma*, 3(3), 63-74.
- Romero, G. y Rivero, J. (2017). *Resiliencia organizacional: estudio de caso del sector agricultura y riego a partir del fenómeno El Niño 2015-2016*.
- Romero, G., Trujillo, L. y Rivero, J. (2020). *El fenómeno El Niño Costero y la reconstrucción con cambios: Un estudio desde la mirada de los actores locales*.
- SERVIR (2018). *Profesionalizando el Servicio Civil: Reflexiones y propuestas desde el Perú y América Latina*.
- Tompkins, J. (2005). *Organization theory and public management*. Wadsworth Publishing Company.
- Torres, V. (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*, (17), 147-175.
- Velarde, J., Lafuente, M. y Sanginés, M. (2014). *Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Waissbluth, M. (2008). *Sistemas complejos y gestión pública* (Documentos de trabajo, Serie de Gestión). Universidad de Chile.
- Watanabe, M. (2015). Gestión de Riesgos de desastres en ciudades de América Latina. *Apuntes de Investigación*, (4).
- Wildavsky, A. (1979). Between planning and politics: Intellect vs. interaction as analysis. En *The Art and Craft of Policy Analysis* (pp. 114-141). Palgrave Macmillan.
- Wilson, J. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do And Why They Do It*. Basic Books 50 years.
- Weimer, D. y Vining, A. (2017). *Policy analysis: concepts and practice*. Taylor & Francis Group.

PERU

DEBATE 2021

Propuestas hacia un mejor gobierno

ORGANIZADORES



ALIADOS ESTRATÉGICOS



AUSPICIADORES



www.perudebate.org