



Perú: gradualidad e innovación en la reforma del servicio civil

Juan Carlos Cortázar Velarde

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Instituciones para el
Desarrollo

División de Capacidad
Institucional del
Estado

NOTA TÉCNICA

IDB-TN-686

Septiembre 2014

Perú: gradualidad e innovación en la reforma del servicio civil

Juan Carlos Cortázar Velarde



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Cortázar Velarde, Juan Carlos, 1964-
Perú: gradualidad e innovación en la reforma del servicio civil / Juan Carlos Cortázar Velarde.

p. cm. — (Nota técnica del BID; 686)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Civil service—Peru. 2. Civil service—Law and legislation—Peru. 3. Public officers—Peru. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. II. Título. III. Serie. IDB-TN-686

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contacto: Juan Carlos Cortazar Velarde, juancc@iadb.org

RESUMEN*

Este informe presenta el proceso de reforma del Servicio Civil vivido por Perú durante 2008 y 2009. Diversos intentos de reforma anteriores se habían llevado adelante sin el éxito esperado. Durante el periodo analizado, se optó por un esquema gradual de cambio que permitió conseguir los resultados que antes no se habían obtenido. A su vez, se aprovechó una ventana de oportunidad política única, fruto de las exigencias de la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos, lo que favoreció el consenso, el diseño y la implementación de los cambios necesarios.

Códigos JEL: H10, H11, J45

Palabras clave: Perú, servicio civil, empleo público, recursos humanos, gestión pública

* El autor es especialista Líder en Modernización del Estado de la División de Capacidad Institucional del Estado, Banco Interamericano de Desarrollo. El presente trabajo se basa en parte en un estudio más extenso que analiza las fases predecisionales y de toma de decisión del episodio bajo estudio. En la realización del trabajo de campo necesario para el estudio –tanto para las fases mencionadas como para la de implementación, que también se incluye en este trabajo– se contó con la colaboración de Carlos Trelles. El autor agradece los valiosos comentarios de Manuel Vilorio y Francisco Gaetani y el apoyo de Amaya Fraile y Mariano Lafuente en la finalización del documento.

ÍNDICE

ÍNDICE	2
1. INTRODUCCIÓN	3
2. EL PROCESO BAJO ESTUDIO	5
2.1. UN NUEVO ESFUERZO DE REFORMA ASCIENDE EN LA AGENDA DE GOBIERNO	5
2.2. LAS IDEAS BÁSICAS Y LA BÚSQUEDA DE APOYO DENTRO DEL GABINETE.....	6
2.3. LA ELABORACIÓN Y LA APROBACIÓN DE LOS DECRETOS	9
2.4. LA PUESTA EN MARCHA DE SERVIR.....	12
2.5. LOS PRIMEROS PRODUCTOS DE SERVIR	13
3. ENTENDIENDO EL PROCESO.....	18
3.1. EL PROBLEMA DEL EMPLEO PÚBLICO ASCIENDE EN LA AGENDA.....	18
3.2. EL RESPALDO POLÍTICO A LA “AGENDA MÍNIMA” DE REFORMA.....	20
3.3. LA TOMA DE DECISIONES: PRUEBA INICIAL DEL NUEVO SISTEMA DE POLÍTICA	22
3.4. UNA IMPLEMENTACIÓN ORIENTADA A PRODUCTOS Y ABIERTA AL APRENDIZAJE	23
3.5. INTERPRETANDO EL PROCESO: CAMBIO Y APRENDIZAJE.....	26
4. CONCLUSIONES: GRADUALIDAD E INNOVACIÓN EN LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL	30
5. REFERENCIAS	32

1. INTRODUCCIÓN

A mediados de 2013 el Congreso de Perú aprobó una nueva Ley del Servicio Civil,¹ que implica la más comprensiva reforma del servicio público peruano que se ha promovido en las últimas décadas en el país. Se trata, además, de una de las leyes más completas y ambiciosas aprobadas recientemente en la región. Este hecho es resultado de un largo proceso, donde se han llevado a cabo sucesivos esfuerzos de reforma, algunos de los cuales han sido exitosos mientras que otros –la mayoría– estuvieron marcados por el fracaso. Comprender como este avance fue posible exige entender el proceso de política pública anterior, en especial, el esfuerzo de reforma realizado en 2008 y 2009.

La reforma del servicio civil ha estado presente reiteradas veces en la agenda del gobierno peruano desde inicios de la década de 1990. Varios esfuerzos se desplegaron para promover dicha reforma, especialmente entre 1995 y 1997 cuando el gobierno emprendió un programa de reforma comprensiva de la gestión pública que acabó truncándose sin que llegara a aprobarse ninguna medida relevante (Cortázar, 2007a) y luego alrededor de 2004, cuando el Congreso aprobó la Ley Marco del Empleo Público, que, sin embargo, no tuvo efectos prácticos en la gestión de las personas en el sector público. Así, pese al importante esfuerzo invertido durante cuatro administraciones gubernamentales para promover una reforma del servicio civil, se obtuvieron escasos resultados prácticos. Según el estudio que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó en 2004 sobre la calidad de los servicios civiles de 21 países de la región, el servicio civil peruano fue considerado uno de los más débiles y escasamente meritocráticos de la región (Echebarría, 2006). Esta situación cambió muy poco en los años siguientes.

Lo ocurrido en Perú con relación al servicio civil **en 2008** constituyó un punto de inflexión en esta situación. En el primer semestre de ese año la problemática del empleo público ascendió una vez más en la agenda gubernamental peruana. Con el apoyo de expertos nacionales y del BID, se elaboró un conjunto reducido y compacto de medidas, que no pretendían diseñar y aprobar una reforma integral del servicio civil, sino poner en marcha el proceso de reforma con algunas medidas específicas y relativamente sencillas, tales como la creación de una agencia ejecutiva responsable del tema, la implantación progresiva de un cuerpo de directivos públicos y medidas relativas a la capacitación y evaluación de los funcionarios públicos. La opción de realizar una aproximación progresiva o “escalonada” para la reforma del servicio civil marcaba un cambio de orientación en la manera como se habían abordado los esfuerzos anteriores, que habían buscado una reforma integral y comprensiva. Este conjunto limitado de propuestas –espontáneamente denominado “agenda mínima” de reformas– logró sin embargo lo que los anteriores esfuerzos no habían conseguido: obtuvo el apoyo de los diversos actores involucrados en el proceso de toma de decisiones, fue rápidamente aprobado por el gobierno y –por si eso fuera poco– comenzó a ser efectivamente implementado a lo largo de 2008 y 2009. Es posible afirmar –aunque esto ameritaría un estudio específico– que este episodio sentó las bases para que en los años posteriores las entidades involucradas en la reforma del servicio civil –la agencia responsable del Servicio Civil (SERVIR), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la

¹ Ley 30057 del 3 de julio de 2013.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)– pudieran abordar conjuntamente la reforma de la gestión de las personas en el Estado de una manera más comprensiva, al punto de que en 2013 se ha elaborado y aprobado una Ley compleja e integral de reforma.

La decisión de concentrar este estudio en el episodio ocurrido entre 2008 y 2009, responde también a la importancia teórica y práctica que un proceso con esas particularidades tiene para países como Perú que se caracterizan por un desarrollo institucional medio, donde el carácter fraccional de la competencia política dificulta que el sistema político agregue los intereses colectivos y tome decisiones de política de mediano y largo plazo (Alonso et al., 2007).² Comprender como en un contexto de debilidad institucional logran sentarse bases institucionales mínimas que luego permiten arribar a procesos de reforma de mayor envergadura y sostenibilidad, es un aporte para los procesos de reforma en muchos países de la región.

La primera sección de este trabajo narra el episodio bajo estudio, recorriendo el proceso de elaboración de política a través de las fases predecisional, de toma de decisiones y de implementación. La segunda sección analiza el desarrollo desde el punto de vista de la comprensión del proceso de política pública. Finalmente, se ofrecen las principales conclusiones del estudio.³

² Para profundizar sobre el carácter fraccional del sistema político peruano a lo largo de su vida republicana, y el impacto que ello ha tenido en la endémica inestabilidad de las políticas públicas, véase McEvoy (1977).

³ Con relación al marco metodológico que sustenta los estudios de caso sobre procesos de elaboración de políticas públicas, que se ha utilizado en este estudio, véase Barzelay y Cortázar (2004).

2. EL PROCESO BAJO ESTUDIO

2.1. Un nuevo esfuerzo de reforma asciende en la agenda de gobierno

La reforma del empleo público era un tema pendiente de solución que se arrastraba en la agenda política peruana de los años noventa. El esfuerzo de la PCM –instancia responsable de la coordinación interministerial en el Poder Ejecutivo peruano– por realizar una reforma integral de la gestión pública entre 1995 y 1997, uno de los más importantes registrados en las últimas décadas, encontró un abrupto fin cuando el entonces Presidente Alberto Fujimori le restó apoyo político a los proyectos de reforma (Cortázar, 2007a). El tema quedó vagamente en manos del Congreso de la República, donde en 1997 se enviaron las propuestas de ley elaboradas por la PCM. En 2001, el debate sobre el salario asignado al recién electo Presidente Alejandro Toledo, generó una discusión mayor sobre los salarios y beneficios de los directivos públicos. El Congreso asumió la iniciativa en el asunto y en 2004 aprobó la Ley Marco del Empleo Público.⁴ La norma estableció un conjunto de principios básicos para organizar el servicio público y dispuso que en 120 días el Poder Ejecutivo debía enviar propuestas de Ley para regular aspectos específicos. Adicionalmente, creaba el Consejo Superior del Empleo Público (Cosep) como entidad responsable de normar y regular el empleo público. En los años posteriores, pese a los esfuerzos de la PCM al respecto, sucesivas propuestas de normas enviadas al Congreso no lograron ser aprobadas (Pease García, 2006). Por otra parte, el Cosep nunca llegó a ser puesto en marcha.

A fines de 2007, durante el gobierno del Presidente Alan García, la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso elaboró un proyecto de Ley del Empleo Público. Esta iniciativa difería de las orientaciones hacia la flexibilización del régimen laboral público que el Ejecutivo había querido impulsar mediante una Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre) y que no habían llegado a ningún resultado en el Congreso. El proyecto de Ley elaborado por el Congreso, lejos de flexibilizar el régimen laboral, consolidaba la idea de una carrera funcionaria rígida y cerrada. El gobierno temía que la Ley impusiera una importante presión sobre las cuentas fiscales al incorporar a la carrera pública gran cantidad de empleados contratados de manera temporal. En sucesivas reuniones del gabinete ministerial, el Presidente señaló la necesidad de que algún ministro se hiciera cargo de esta cuestión. Si bien el tema correspondía funcionalmente a la PCM –en cuya estructura estaba la SGP– dicha entidad se encontraba abocada a la solución de una serie de conflictos sociales de importancia.

El nuevo ministro de Trabajo, Mario Pasco, intuyó que el encargo podría recaer en él, dado que a lo largo de su carrera profesional como abogado había reunido una larga y reconocida experiencia en temas laborales, tanto del sector público como privado. Pasco, quien no había llegado al gabinete a través de una organización política, tenía una extensa trayectoria como especialista en temas laborales y había estado directamente vinculado al tema del empleo público. En este sentido, había sido parte del equipo técnico que creó en 1984 la Ley de Bases de la Administración Pública

⁴ Ley 28175 del 19 de febrero de 2004.

Peruana (Decreto Legislativo 276, de la carrera pública), en 2001 había asesorado a la comisión gubernamental que intentó resolver el complicado problema de los contratados temporalmente bajo la modalidad conocida como “servicios no personales” y en 2005 había asesorado al MEF en la reforma del régimen previsional de los empleados públicos conocido como “cédula viva”, que había sido un serio inconveniente para muchas administraciones gubernamentales. Además, era un reconocido catedrático en derecho laboral en prestigiosas universidades, y consagrado tanto en el ámbito nacional como internacional.

El ministro Pasco decidió reunir un conjunto de expertos en el tema: eran profesionales que habían participado en los anteriores intentos de reforma del servicio público o que tenían experiencia en la gestión pública directa. La idea inicial era que esta comisión de expertos analizara y mejorara la propuesta de ley elaborada por el Congreso. Para ello, el ministerio solicitó el apoyo financiero del BID, a través del Programa de Modernización y Descentralización del Estado (PMDE) que se venía ejecutando en la PCM con financiamiento de dicho organismo. El BID facilitó el apoyo y ofreció, además, asistencia técnica de sus especialistas en gestión pública.

2.2. Las ideas básicas y la búsqueda de apoyo dentro del gabinete

En marzo de 2008 el grupo de expertos convocado por Pasco y una misión del BID analizaron el tema. Se partió del convencimiento de que era urgente iniciar de algún modo una reforma del servicio público, dado que el país –según surgía de un estudio realizado por el Banco en 2004 (Echebarría, 2006)– contaba con uno de los sistemas de servicio civil más débiles y menos meritocráticos de la región, pese a los importantes avances logrados poco tiempo antes en cuanto a gestión económica e institucionalidad. El trabajo conjunto de los expertos del Ministerio de Trabajo y de la misión hizo tres sugerencias sobre la estrategia de reforma que debía adoptarse.

En primer lugar, al considerar la trayectoria de reformas frustradas de la administración pública peruana durante los años noventa, se sugirió optar por una estrategia menos ambiciosa y abarcadora, que se concentrara en algunos aspectos centrales en lugar de avanzar en una reforma integral y simultánea de todos los aspectos vinculados al servicio público. Ante la falta de suficiente consenso entre las fuerzas políticas y dentro del propio gabinete ministerial, se insistió en la necesidad de evitar en un principio los temas que pudieran generar amplio conflicto (como el de la estabilidad laboral de los trabajadores) o eludir el veto de las autoridades fiscales debido a su impacto en las cuentas públicas (como eran los aspectos salariales). Así, en lugar de una ley general que abordase todos los temas pendientes con relación al empleo público, surgió la idea de establecer un conjunto de normas que habilitara a las instituciones responsables que tuvieran las capacidades y la autoridad necesaria para liderar un proceso ordenado y progresivamente integral de reforma en el mediano plazo.

En segundo lugar, los expertos y la misión del Banco sugirieron concentrar el esfuerzo inmediato en la renovación de los niveles directivos del Estado. Tomando como referencia lo ocurrido en Chile desde 2004, se recomendó instalar procesos transparentes y meritocráticos de selección de directivos intermedios, a fin de profesionalizar su rol y distinguirlos de las posiciones de confianza.

Dado que las condiciones del servicio público en el país no permitían aún una clara diferenciación entre los puestos de confianza y los profesionales a nivel directivo, se optó por proponer la conformación de un cuerpo especial de gerentes o directivos públicos, en base a la experiencia del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Argentina en los años ochenta. La idea ofrecía la ventaja simultánea de generar una suerte de “shock de capacidad gerencial” en el Estado y tener a la vez un costo fiscal calculable y acotado.

Finalmente, en tercer lugar, se sugirió contar con una agencia con suficiente capacidad y claridad estratégica para conducir un proceso de reforma largo y difícil. Al respecto, se consideró que el Cosep, creado por la Ley de Servicio Público de 2004, al tratarse de un organismo colegiado (conformado por representantes del Poder Ejecutivo, de los gobiernos subnacionales y de las universidades) no tenía las características de un organismo ejecutivo capaz de impulsar consistentemente una reforma. Por este motivo, se propuso el establecimiento de una agencia claramente ejecutiva.

En la formulación de estas propuestas, comenzó a utilizarse extensivamente el término “servicio civil” en lugar del tradicional “empleo público.” Aquel vocablo había sido adoptado por el BID desde inicios de la década de 2000, pues permitía enfatizar el conjunto de procesos y dimensiones que conforman la gestión de las personas en el Estado y, a su vez, se evitaba concentrar la atención exclusivamente en los aspectos contractuales, salariales y laborales como sugería el término “empleo público”. El ministro Pasco acogió las ideas propuestas y añadió la necesidad de renovar el sistema de capacitación de los funcionarios públicos. En particular, gustó mucho la incorporación de la noción de servicio civil, puesto que destacaba el sentido de servicio que debía tener el trabajo de los funcionarios públicos. Dado que el ministro tenía un conjunto valioso de propuestas concretas, en la siguiente reunión de gabinete se ofreció a liderar el esfuerzo de reforma, ofrecimiento que el Presidente aceptó. Para ello, se decidió aprovechar las facultades legislativas que el Congreso había delegado en el Ejecutivo con motivo de la aprobación y la implementación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Esa delegación contemplaba medidas de modernización del Estado que favorecieran la integración comercial.⁵ Sin embargo, debido a que dichas facultades vencían a fines de junio de 2008, se tenía poco más de tres meses para presentar y lograr que se aprobaran las propuestas.

De inmediato el ministro Pasco, asumió el liderazgo dentro del proceso, por lo que se abocó a lograr el apoyo político dentro del gabinete. Sostuvo reuniones con varios ministros, entre ellos el Presidente del Consejo de Ministros, bajo cuya jurisdicción estaba la SGP. El Presidente del Consejo apoyó las ideas presentadas por el ministro y la SGP solicitó participar en el proceso, por lo que se incorporó al trabajo del equipo de consultores. Pasco también tuvo una reunión clave con el Ministerio de Economía y Finanzas, entidad que en el pasado había puesto reparos e incluso vetado varias iniciativas de reforma en defensa del equilibrio fiscal. Conocedores de esta situación, los consultores consideraron necesario poner en primer lugar la propuesta del cuerpo de directivos públicos, y le ofrecieron al ministro focalizar dicho cuerpo en cargos directamente vinculados a la ejecución de la inversión pública. La baja ejecución de los recursos públicos destinados a la inversión, tanto en organismos del gobierno central como en los gobiernos subnacionales, era una preocupación central del gobierno y del Presidente, y se la vinculaba a la débil capacidad de gestión

⁵ Ley 29157 del 20 de diciembre de 2007.

de los organismos públicos.⁶ A esta idea se sumó la insistencia en que la implementación de este cuerpo tendría un costo conocido y acotado, por lo que su impacto fiscal sería menor y fácilmente controlable. El Ministro de Economía reaccionó positivamente, de manera que la posibilidad de un veto del MEF salió del escenario inmediato.

Con el apoyo ganado, Pasco solicitó una reunión con el Presidente García. Durante la preparación para la reunión, el grupo de consultores organizó las ideas planteadas y las asoció a un conjunto básico de problemas, lo que dio como resultado una tabla que sirvió para consensuar propuestas. A las ideas sugeridas sobre la creación de una agencia central, el cuerpo de directivos y la capacitación, se sumaron el establecimiento de un nuevo régimen de incompatibilidades y prohibiciones para la función pública y un régimen especial de flexibilización del sistema laboral público (Decreto Legislativo 276) para aquellos gobiernos subnacionales que decidieran reorganizar su estructura y planta de personal. El ministro Pasco, además, insistió con su propuesta de solución a los contratos temporales –tema que había planteado anteriormente en el gabinete aunque sin suerte–, mediante la creación de un nuevo tipo de contratación propiamente laboral, denominada Contratación Administrativa de Servicios (CAS). Aunque parte de los expertos opinaron que dicha propuesta podía levantar nuevamente el veto del MEF, ya que no se lo había advertido sobre esta idea, el ministro decidió incluirla en la presentación al Presidente. A este conjunto de ideas se le denominó informalmente “agenda mínima” de reforma. En cuanto a la estrategia legal, se decidió elaborar un decreto para cada medida, a fin de evitar una norma extensa, donde el veto a algún tema específico durante la negociación en el interior del gobierno obstruyera al conjunto de las medidas. Se pensó también que una norma única podría ser cuestionada por el Congreso, que tenía la prerrogativa de revisar y derogar las normas aprobadas mediante facultades delegadas.

A fines de abril de 2008 tuvo lugar la reunión con el Presidente. Allí se insistió con la idea de que la “agenda mínima” sería el inicio de un proceso gradual pero coherente de reforma del servicio civil, que enfrentaría los problemas más urgentes pero factibles de solución en el mediano plazo. Por otra parte, se ligó fuertemente la creación del cuerpo de directivos a la mejora de la ejecución del gasto. El interés del Presidente creció cuando se le explicó detalladamente cómo funcionaba el ciclo de gestión y ejecución presupuestaria en la práctica y de qué manera la introducción de ejecutivos dinámicos podría ayudar a su mejora. Esta explicación impactó al Presidente, que a lo largo de sus dos años de mandato había visto como en un contexto de abundancia de recursos públicos una serie de iniciativas destinadas a acelerar la inversión (como el publicitado “shock de inversiones” de 2006),⁷ profundizar la descentralización (como el “shock descentralista” del mismo año)⁸ o enfrentar problemas urgentes (por ejemplo la iniciativa de reconstrucción de las zonas devastadas

⁶ Este problema era muy visible y frustrante dada la mayor disponibilidad de recursos como resultado tanto del crecimiento económico (el producto interno bruto creció en 2007 y 2008 a tasas del 8,9% y el 9,8%, respectivamente) como del canon minero al cual tenían acceso los gobiernos locales y regionales. De esta manera, si bien el presupuesto de inversión se incrementó en un 72% entre 2007 y 2008, por lo que alcanzó los US\$8,6 millones, solo se logró ejecutar el 51,7% y el 53,3% del mismo, respectivamente.

⁷ El “shock de inversiones” fue una iniciativa presidencial para acelerar las inversiones en áreas clave para la ciudadanía, como la salud y la seguridad pública.

⁸ El denominado “shock descentralista” de octubre 2006 (DS 068-2006-PCM) consistió en el compromiso de transferir antes del 31 de diciembre de 2007 las 185 funciones que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales disponía debían pasar del gobierno central a las autoridades regionales, a fin de facilitar la gestión de estas últimas.

por el terremoto de agosto de 2007),⁹ se truncaban ante las enormes dificultades burocráticas para una gestión pública ágil.¹⁰ El Presidente aprobó las iniciativas presentadas, pero puso como condición que se incluyeran medidas para la evaluación del desempeño de los funcionarios, un tema en el que él había insistido en años anteriores aunque sin obtener mayores resultados en el Congreso.

2.3. La elaboración y la aprobación de los decretos

En las siguientes semanas el equipo de consultores se dedicó a elaborar los decretos. Con relación a la nueva agencia, las ideas iniciales se orientaban hacia una organización con un grado importante de autonomía, dado que debía garantizar una conducción profesional de la reforma del servicio civil y, en particular, de la selección meritocrática de los miembros del cuerpo de gerentes públicos. Por ese motivo, se consideró el modelo del Consejo de Alta Dirección Pública de Chile, pero se convino que una elección parlamentaria de los directivos de la agencia era inviable dada la fragmentación política existente. Por otra parte, la figura que la Ley del Poder Ejecutivo permitía utilizar para esta agencia –la de un Organismo Técnico Especializado (OTE)– preveía un Consejo Directivo elegido por el Ejecutivo, pero no la elección parlamentaria. Bajo esta idea, se precisó que la agencia sería el OTE rector del sistema de servicio civil (uno de los sistemas administrativos transversales del Poder Ejecutivo) tanto a nivel del gobierno central como de los gobiernos regionales y las municipalidades. El nuevo organismo sería incluido en la estructura de los OTE de la PCM. Se propuso que el Consejo Directivo, que debía ser nombrado por el Presidente, estuviera compuesto por especialistas en gestión pública y de recursos humanos. Para garantizar su independencia técnica se planteó que los miembros del Consejo se renovaran escalonadamente, tuvieran causales de remoción claramente tipificadas e incompatibilidades predefinidas. Con el fin de resaltar a la vez el carácter rector del nuevo organismo y la idea de servicio implícita en el término “servicio civil”, el ministro Pasco decidió denominar a la nueva entidad Autoridad Nacional del Servicio Civil.

En cuanto a la elaboración del Decreto sobre el Cuerpo de Gerentes Públicos, las ideas apuntaban a seleccionar progresivamente un conjunto de profesionales, a los cuales se capacitaría en gerencia pública y ejecución del gasto, para luego ofrecerlos a las instituciones del Poder Ejecutivo y gobiernos regionales para ocupar puestos de mando medio dentro de un nuevo marco de carrera, desempeño y remuneración aplicable solo a estos cargos. En este caso se eligió la modalidad de “cuerpo” porque se estimó difícil que los nuevos directivos pudieran tener éxito en impulsar nuevas formas de gestión en las organizaciones de destino, y además en ejercer la autonomía relativa que corresponde a los puestos directivos profesionales, sin la cobertura y sostén de una entidad técnica

⁹ Para agilizar la reconstrucción de las zonas afectadas por el sismo de agosto 2007, el gobierno creó el Fondo de Reconstrucción del Sur (Forsur) e incluso, en la búsqueda de agilidad en la gestión, encargó su dirección a un conocido empresario privado. Sin embargo, a mediados de 2008, diversos actores políticos, nacionales y locales, consideraban seriamente defectuosa y lenta la gestión del Fondo (Zolezzi, 2008).

¹⁰ El tema interesó al Presidente, quien días después en una entrevista al diario *El Comercio* sobre la reforma del Estado, declaró: “un tema central es la creación de un cuerpo de gerencia pública. Necesitamos despartidarizar la gerencia pública del país. Una entidad lo más alejada de poder político y que se encargue de seleccionar a los mejores gerentes y ponerlos a disposición de las regiones” (El Comercio, 2008a).

distinta a la de destino. Los miembros del Cuerpo rotarían por varias posiciones a lo largo del tiempo, manteniendo siempre su pertenencia al mismo y volviendo a él cuando concluyeran su período en una posición determinada. La remuneración de cada gerente sería compartida entre el cuerpo y la institución pública donde este ocupase una plaza, de manera que pudiera ser mayor a la que la posición ofrecía por sí sola. Se acordó también que el cuerpo tendría carácter transitorio, puesto que en algún momento sería necesario incorporar a los nuevos gerentes a una carrera pública regular pero renovada, evitando que se consolidaran como un grupo paralelo a la carrera. Durante las semanas de trabajo se concluyó que era poco viable imponer a los organismos públicos la presencia de los nuevos gerentes públicos, de manera que se optó por promover un régimen voluntario, donde fueran las entidades públicas, centrales o regionales, las que solicitaran contar con este tipo de profesionales. Asimismo, se consideró que el esquema salarial propuesto (donde la agencia de servicio civil financiaba buena parte de la remuneración) y el prestigio de un proceso de selección transparente y riguroso podrían bastar para que un grupo inicial de entidades hicieran este tipo de solicitud. Se precisó también que se crearía un régimen laboral especial para los miembros del Cuerpo, de manera que los gerentes no tendrían inamovilidad funcionaria sino un contrato de tres años de vigencia, renovables según desempeño. Tendrían además una remuneración sensible a la experiencia y al costo de oportunidad de los profesionales en el mercado laboral.

Los demás decretos también fueron desarrollados por los consultores –a excepción del relativo al CAS, que el ministro Pasco encargó a otros especialistas– y a mediados de mayo el Presidente recibió las propuestas de decretos. El Presidente hizo llegar comentarios, insistiendo en la necesidad de incluir la evaluación de los funcionarios en el decreto de creación de la nueva agencia. El equipo del ministro Pasco temía que ese tema pudiera levantar la reacción negativa de los sindicatos de empleados públicos, como había ocurrido con los intentos de reforma que tuvieron lugar entre 1995 y 1997. Por otra parte, eran conscientes de que sin descripciones de puestos ni indicadores de desempeño –elementos de los que carecía el servicio público hasta entonces– era poco lo que realmente podía hacerse en la materia. Sin embargo, dado que debían dar acogida al interés presidencial, decidieron que la evaluación se incluyera en el Decreto relativo a la capacitación de los funcionarios. Esto obedecía a dos razones. En primer lugar, se pensó que era útil vincular explícitamente la evaluación con la capacitación de los funcionarios, de manera de evitar que se interpretara la iniciativa como punitiva o dirigida a despidos masivos. En segundo lugar, al desplazar el tema de las evaluaciones hacia el Decreto sobre capacitación se quiso evitar que se pusiera en riesgo la aprobación del Decreto que creaba la nueva agencia, o incentivar al Congreso a impugnar dicha norma en los meses subsiguientes a que el Ejecutivo lo aprobara. La comisión de expertos consideraba que si el tema levantaba vetos, se vería complicada la aprobación o la vigencia del Decreto sobre capacitación, que aunque era importante no era vital para el conjunto de la propuesta, pero no se pondría en riesgo la creación de la nueva agencia que era fundamental para la reforma.

Los decretos fueron considerados en una reunión del Consejo de Ministros, donde el debate fue menor, dado que el Presidente mostró su explícito apoyo a las propuestas. De hecho, el propio García respondió a varias de las inquietudes de los ministros más inquisidores, que en realidad fueron pocas dado el cabildeo que en los meses anteriores el ministro Pasco y el equipo de expertos habían realizado. A mediados de junio, es decir, a dos semanas de que concluyera el plazo que tenía el Ejecutivo para utilizar las facultades legislativas delegadas por el Congreso, los decretos estaban

listos, pero surgieron observaciones de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF. Dichas preocupaciones provenían, entre otros puntos, de las atribuciones que se proyectaba dar a la nueva agencia en temas salariales, lo que usualmente había sido un ámbito de acción privilegiada del MEF. Por otra parte, se discutía de qué partidas presupuestales debían salir los fondos necesarios para financiar la nueva entidad y el cuerpo de gerentes públicos. La primera preocupación logró ser zanjada con la inclusión del Director de Presupuesto Público del MEF como miembro permanente del Consejo Directivo de la nueva entidad. A ello se sumó una decisión similar para la Secretaría de la Gestión Pública de la PCM. En cuanto al financiamiento del cuerpo de gerentes públicos –cuyos costos habían sido calculados por los consultores del ministro Pasco–, se acordó utilizar parte de los recursos hasta el momento destinados al Fondo de Apoyo Gerencial (FAG). Este era un fondo creado en los años noventa, que el gobierno ponía a disposición de los ministerios para contratar funcionarios de alto nivel en puestos de confianza, con salarios mejores a los que las regulaciones salariales del sector público ofrecían. En cuanto al financiamiento de la nueva entidad, fue necesario que el Presidente diera claras señales de su apoyo a la propuesta, de modo que finalmente se acordó que habría una partida presupuestal para la nueva agencia.

Finalmente, el 21 de junio de 2008 se aprobaron cuatro decretos mediante los cuales se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil y el Cuerpo de Gerentes Públicos (dependiente de la anterior), se aprobaron normas sobre capacitación y evaluación del rendimiento de los funcionarios públicos y se estableció el Régimen Especial Facultativo para los gobiernos subnacionales.¹¹ La norma sobre incompatibilidades y prohibiciones de los funcionarios no se aprobó, puesto que no estuvo concluida a tiempo para su consideración en el Consejo de Ministros. Por otra parte, el Decreto sobre el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios fue aprobado unos días después.¹² En declaraciones públicas, el ministro Pasco destacó la novedad que implicaba utilizar el término “servicio civil”:

deliberadamente se ha prescindido de otro tipo de denominaciones, como carrera administrativa, empleo público, que hacen referencia a la relación de trabajo, para asentarla en lo que es fundamental: el Estado al servicio de la ciudadanía. Los servidores públicos haciendo honor a ese nombre (El Comercio, 2008b).

El mismo día en que se aprobaron los decretos, algunos congresistas manifestaron discrepancias con lo aprobado por el Ejecutivo, al señalar que se excedía en sus funciones al tomar tales decisiones utilizando facultades delegadas para el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Asimismo, se señaló que las evaluaciones de desempeño no debían servir de base a posibles despidos y que era necesario enfrentar globalmente el tema de las remuneraciones del sector público. Estas acciones, sin embargo, no tuvieron ninguna consecuencia práctica en los meses siguientes.

¹¹ Decretos Legislativos 1023, 1024, 1025 y 1026 del 21 de junio de 2008.

¹² Decreto Legislativo 1057 del 28 de junio de 2008.

2.4. La puesta en marcha de SERVIR

Con los decretos aprobados, el equipo de consultores del Ministerio de Trabajo siguió trabajando en varios de los reglamentos necesarios. El más urgente era el de la nueva Autoridad Nacional del Servicio Civil. En cuanto a la estructura de la organización, desde algunas semanas atrás se contaba con un diseño básico, elaborado por un consultor internacional. Este esquema proponía tener una estructura de transición, ligada a los productos fundamentales que la nueva entidad tendría que entregar en el corto plazo. En paralelo se avanzaron también las reglamentaciones necesarias para el régimen laboral de los gerentes públicos, para el sistema de capacitación de funcionarios y para el Tribunal del Servicio Civil, entidad responsable de resolver controversias administrativas en el área del servicio civil, que fue creada por el Decreto Legislativo 1023.

Una decisión clave era identificar a la persona que ocuparía el cargo de Presidente Ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Luego de algunas semanas en las que se consideraron los nombres sugeridos por el ministro Pasco y otras personas del entorno presidencial, el Presidente propuso el cargo a Nuria Esparch, que en agosto de 2008 era viceministra en el Ministerio de Defensa. Esparch tenía una larga experiencia en posiciones directivas en diversos ministerios, y dado su reciente éxito en la gestión de la compra corporativa de seguros para el Ministerio de Defensa, se creía que el Presidente le pediría hacerse cargo de la recientemente creada Central de Compras Públicas. La propuesta del Presidente, en cambio, fue que dirigiera la agencia recién creada y se ocupara de implementar los decretos sobre servicio civil.

Esparch se reunió con parte de los consultores que habían trabajado en la elaboración de los decretos, se informó en detalle de los mismos y de las tareas que debían realizarse hacia delante. Con ellos elaboró un cronograma que incluía quince acciones necesarias para poner en marcha el nuevo organismo. Según su criterio, cuatro de ellas resultaban indispensables si se quería evitar que la nueva agencia languideciera sin ponerse nunca en marcha –como había ocurrido con el Cosep en 2004– o vegetara luego de un débil inicio de actividades, asfixiada por la falta de recursos y de personal adecuado. Las cuatro acciones consideradas imprescindibles eran las siguientes: i) la aprobación del Reglamento de Organización y Funciones de la nueva entidad, ii) la aprobación de la escala remunerativa que se le aplicaría, iii) la aprobación de un Decreto de Urgencia que asegurase a la entidad los recursos financieros necesarios hasta fines de 2008 y iv) la confirmación del presupuesto institucional para 2009. Con este cronograma en la mano, Esparch se reunió con el Presidente García para aceptar el cargo. El Presidente accedió en principio a los pedidos ya que estaba interesado en formalizar el nombramiento. Sin embargo, esto no ocurrió de inmediato y mientras tanto tuvieron lugar las negociaciones necesarias con el MEF y la PCM para cumplir con varios de los puntos relevados en el cronograma presentado por Esparch. Los puntos más controversiales eran la garantía de presupuesto para el resto de 2008 y para 2009, y la aprobación de la escala salarial de la nueva entidad, temas sobre los cuales el MEF tenía observaciones.

En paralelo, Esparch comenzó a reclutar al núcleo básico del equipo que la acompañaría en la tarea. También se propusieron nombres para los dos miembros del Consejo Directivo faltantes –dado que dos de las posiciones ya estaban ocupadas por el Director de Presupuesto Público del MEF y por un representante de la SGP de la PCM–. Adicionalmente, Esparch contrató un experto en

comunicación estratégica, quien diseñó los primeros productos comunicacionales de la nueva entidad. Se pensó entonces el nombre SERVIR para identificar a la agencia, puesto que se consideraba que el nombre oficial –Autoridad Nacional del Servicio Civil– no era una buena carta de presentación ante la ciudadanía y los servidores públicos.

A fines de setiembre se emitió el Decreto de Urgencia que aseguraba recursos para lo que restaba de 2008. Aunque las diferencias con el MEF respecto del presupuesto institucional para 2009 y a la escala remunerativa de SERVIR aún no estaban resueltos, el Consejo Directivo puso en funcionamiento la entidad el 7 de noviembre. Se nombró como Gerente General a un funcionario de larga experiencia en gestión administrativa. El Programa de Modernización del Estado que ejecutaba la PCM con financiamiento del BID proveyó recursos para la instalación de la entidad. Esparch debió insistir varias veces ante el Presidente sobre los temas presupuestales pendientes, hasta que finalmente se incluyó en el presupuesto programado para 2009 la partida necesaria para SERVIR. En diciembre, cuando ya se contaba con la escala salarial necesaria, se oficializó la contratación de los cuadros directivos de SERVIR. De inmediato, se realizó un taller de planificación de actividades para 2009. Este plan apuntó a un conjunto claramente delimitado de productos: el reclutamiento de un primer grupo de 50 gerentes públicos, la certificación de un grupo inicial de programas de capacitación,¹³ la elaboración de un diagnóstico sobre la normatividad vigente en relación con el servicio público, la puesta en marcha de una red de comunicación con las oficinas de recursos humanos de las dependencias públicas a nivel nacional, el diseño del registro informático de personal del Estado y, finalmente, la puesta en funcionamiento del Tribunal del Servicio Civil. Gracias a la estructura organizacional adoptada,¹⁴ en la práctica cada producto era responsabilidad directa de alguno de los gerentes recién nombrados.

2.5. Los primeros productos de SERVIR¹⁵

Dado que la creación de SERVIR y la aprobación de los decretos habían puesto el acento sobre la importancia de dotar al Estado de cuadros directivos profesionalizados, el equipo de SERVIR inició de manera inmediata las actividades para implementar el Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP), a través de la Gerencia de Desarrollo del CGP.¹⁶ La primera tarea consistía en elaborar y aprobar el Reglamento que precisara lo dispuesto por el Decreto Legislativo 1024. El trabajo de elaboración – que implicó una negociación continua con el MEF y la PCM entre enero y abril de 2009– condujo a un diseño detallado del CGP y de los procesos de reclutamiento, selección, acompañamiento y evaluación de quienes serían sus miembros. La negociación con el MEF sobre el régimen salarial

¹³ El Decreto Legislativo 1025 sobre capacitación proponía que el Estado evaluara y certificara programas de formación en gestión y políticas públicas ofrecidos por las universidades del país, a los cuales tendrían acceso los funcionarios con becas del Estado. Se adoptó este esquema en lugar del mecanismo tradicional de implementar una oferta directa de cursos por parte del Estado.

¹⁴ SERVIR contaba con una gerencia general y cuatro gerencias de línea: la del Cuerpo de Gerentes Públicos, la de Desarrollo Institucional del Sistema de Recursos Humanos, la de Políticas de Recursos Humanos, la de Capacitación y Rendimiento. A estas gerencias se sumó la Secretaría Técnica del Tribunal del Servicio Civil.

¹⁵ Esta sección se concentra solo en dos de los principales productos generados en el primer año.

¹⁶ Los siguientes párrafos referidos al Cuerpo de Gerentes Públicos se basan en Corrales Angulo (2010).

del CGP ocupó hasta el mes de mayo, y esta colaboración dio origen a una propuesta muy novedosa y flexible de remuneración directiva, elaborada en la Gerencia de Desarrollo de Capacidades de SERVIR.¹⁷ A lo largo de estos meses, los funcionarios de SERVIR analizaron experiencias de selección de directivos de otros países, en particular la de Chile, a donde viajaron para conocer en detalle los procesos de trabajo aplicables al Sistema de Alta Dirección Pública. De esta manera, a fin de realizar el primer proceso de selección de gerentes se decidió lo siguiente:

- i. Se elaboraría una línea de base, con indicadores y metas para cada puesto que debía ocuparse con gerentes públicos, lo que permitiría conocer la situación del cargo antes de la asunción del gerente y evaluar posteriormente su desempeño.
- ii. El vínculo laboral de los gerentes sería con la entidad de destino y no con SERVIR, lo que facilitaría la integración a la organización de destino y evitaría un crecimiento desmedido de la planilla de SERVIR.
- iii. El reclutamiento se realizaría en función de puestos tipos y no de posiciones individuales. Estos eran una abstracción de puestos comunes de la administración pública, que coincidían con las características de los cargos ligados al ciclo de gasto, ya que se pretendía priorizar estos inicialmente.¹⁸
- iv. La selección sería responsabilidad directa de SERVIR, pero no todos los pasos serían ejecutados por la entidad. Así, la fase de reclutamiento y las primeras acciones de la fase de selección (revisión del curriculum vitae y las pruebas técnicas, por ejemplo) estarían a cargo de empresas del sector privado con experiencia en selección de personal. SERVIR no tendría contacto con los candidatos ni su información hasta la fase en que las empresas seleccionadoras le entregarán una terna para cada posición concursada. Los procesos de selección también contarían con una veeduría externa, a fin de garantizar la transparencia del proceso.
- v. La selección de los gerentes se basaría en un enfoque de competencias, a fin de superar los criterios tradicionales que valoraban exclusivamente la formación académica, los conocimientos técnicos y la experiencia del candidato.
- vi. SERVIR realizaría un curso introductorio con los candidatos seleccionados que incluía una evaluación final. En paralelo se terminarían de analizar las competencias de los candidatos (mediante talleres y simulaciones) y se realizaría una entrevista con directivos de SERVIR.
- vii. Se elaboraría un Convenio de Asignación del CGP, entre el gerente, la entidad de destino y SERVIR, en relación con la línea de base de cada posición vacante. Al mes de iniciadas las labores, el gerente debería presentar un informe diagnóstico, a los seis meses un informe de avance y cada año una evaluación de cumplimiento de metas.
- viii. La remuneración consistiría en una escala de cinco bandas salariales, definidos no solo en función de la complejidad de los puestos, sino también atendiendo a la complejidad del nivel de gobierno en que se ubica la posición, a la correspondencia con los salarios de

¹⁷ El gerente a cargo de esta área era un economista que había trabajado varios años en el MEF, lo que facilitó el diálogo técnico entre este Ministerio y SERVIR.

¹⁸ En las primeras selecciones se priorizaron las posiciones de Gerente de Administración, Gerente de Logística, Gerente de Planificación, Gerente de Presupuesto y Gerente de infraestructura. En años posteriores a 2009 el CGP avanzaría sobre posiciones gerenciales vinculadas a políticas sustantivas.

mercado y al costo de oportunidad de los candidatos con relación a su historia salarial del último año.¹⁹

Estas definiciones fueron plasmadas en el Reglamento del CGP.²⁰ Sin embargo, en paralelo a la elaboración del Reglamento, entre enero y mayo de 2009, la Gerencia de Desarrollo del CGP había iniciado el trabajo de puesta en marcha del primer concurso de selección del CGP. Con apoyo del Programa de Modernización del Estado, ejecutado por la PCM y financiado por el BID, en febrero se contrató vía licitación pública al consorcio de firmas que se haría responsable del reclutamiento y las primeras fases de la selección. Con el mismo apoyo también se contrataron consultores que junto con los funcionarios de SERVIR desarrollaron un perfil genérico de competencias de los gerentes públicos (compuesto por seis habilidades y seis actitudes), así como 18 perfiles específicos para los puestos tipos a ocupar. SERVIR recibió además el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para determinar la línea de base (indicadores y metas) de los puestos vacantes. Como respuesta a la primera convocatoria pública 3.200 profesionales presentaron su currículum a través de un sistema informático diseñado especialmente para el proceso. A lo largo de las distintas fases de selección –que incluyeron la revisión del currículum, las pruebas psicotécnicas, de habilidades matemáticas y verbales, y las pruebas técnicas sobre gestión pública– el consorcio responsable de la selección entregó a SERVIR una nómina de 89 nombres. Todo el proceso contó con la veeduría de la Asociación Civil Transparencia. Finalmente, luego del curso introductorio y la entrevista individual de cada candidato con el Consejo Directivo de SERVIR se produjo la selección del primer grupo de gerentes públicos, compuesto por 49 profesionales.

El proceso de asignación de los gerentes a los cargos previstos no estuvo exento de dificultades. Tanto un gobierno regional como un ministerio nacional se mostraron renuentes al momento de incorporar a los candidatos, situación frente a la cual SERVIR no pudo actuar dado que no tenía herramientas legales para hacer cumplir los acuerdos previos. Finalmente, un total de 36 gerentes públicos fueron asignados a sus puestos (16 en gobiernos regionales y 20 en ministerios y otras entidades del Poder Ejecutivo nacional). En los años posteriores, SERVIR introdujo un conjunto importante de mejoras que aceleraron el proceso de selección. Estas incluyeron también la firma de un Convenio marco entre SERVIR y la entidad de destino, de modo que la negativa a recibir al gerente una vez terminada la selección tuviese consecuencias económicas para la entidad. Entre 2009 y 2013 se realizaron seis convocatorias más, mediante las cuales se han asignado 140 gerentes a entidades nacionales y regionales.

En julio de 2009, al iniciarse el curso introductorio de la primera selección del CGP, el Presidente García urgió a SERVIR a avanzar con las evaluaciones de los funcionarios.²¹ De hecho el interés del Presidente en este tema ya se había manifestado previamente y gracias a eso se había logrado avanzar con un sistema de evaluación de los docentes públicos, puesto en marcha el año anterior. SERVIR intentó disuadir al Presidente de avanzar con esta medida dada su complejidad política por la posible reacción negativa de los sindicatos de empleados públicos frente al temor por una ola de despidos, y técnica debido a la carencia de indicadores que permitieran una evaluación efectiva del desempeño. No obstante, el Presidente reafirmó su interés al incluir el tema en su mensaje

¹⁹ La escala elaborada por SERVIR fue aprobada mediante el Decreto Supremo 108-2009-EF.

²⁰ Decreto Supremo 030-2009-PCM del 17 de mayo de 2009.

²¹ Los siguientes párrafos referidos al proceso de evaluación están basados en Arrunátegui (2010).

presidencial anual de las Fiestas Patrias, y finalmente envió una nota sobre el tema a Esparch. En estas condiciones, los directivos de SERVIR decidieron aprovechar la situación como una oportunidad para cambiar la percepción general sobre la evaluación en el Estado e innovar metodológicamente la manera de evaluar a los funcionarios públicos. Asimismo, buscaron que los resultados de las evaluaciones no fueran inocuos, sino que tuvieran algún efecto transformador.

Un desafío importante era encontrar dentro del caos que predominaba en el servicio público, un segmento de funcionarios donde las posiciones fueran lo suficientemente homogéneas como para permitir la aplicación de un instrumento estandarizado. Por eso, en lugar de considerar a las entidades públicas como unidades de trabajo, se aplicaría la evaluación al personal vinculado a alguno de los sistemas administrativos relacionados con el ciclo de gasto, ya que atravesaban transversalmente a todas las entidades públicas, nacionales y subnacionales. Se decidió comenzar por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que ofrecía la doble ventaja de basarse en un conocimiento relativamente común sobre los diferentes puestos existentes (responsable de oficina, formulador, evaluador, etc.) y de referirse de manera directa a una de las principales preocupaciones del gobierno y del Presidente: mejorar el ritmo de ejecución de la inversión pública. Por otra parte, a fin de evitar una reacción adversa por parte de las organizaciones sindicales, se decidió que la normativa que regularía la evaluación señalaría explícitamente que el objetivo era identificar necesidades (brechas) de capacitación de los operadores de la inversión pública, y que los resultados de las pruebas no podrían ser utilizados para revisar los vínculos contractuales de los evaluados.

Entre julio y noviembre de 2009, SERVIR y el MEF, que era el organismo rector del SNIP, desarrollaron un modelo de evaluación basado en los principios de universalidad, objetividad, pertinencia, transparencia, eficiencia y retroalimentación. Su aplicación exigió cumplir previamente con tres tareas principales. La primera consistió en identificar los puestos tipo del SNIP, para luego definir los perfiles e identificar los requisitos de conocimiento asociados a ellos. En base a dichos requisitos sería posible desarrollar un banco de preguntas especializado. El trabajo permitió identificar cinco puestos tipo y un equipo de especialistas en inversión pública elaboró un banco de preguntas. Por otra parte, se contrató una firma especializada en tecnologías de la información para desarrollar los aplicativos necesarios para las pruebas, que debían poder aplicarse virtualmente (a través de internet) y de manera descentralizada en el territorio nacional (para evitar los costos de movilización de las personas). Uno de los aplicativos consistió en un algoritmo para generar pruebas masivas pero hechas a la medida, de modo que cada evaluado enfrentase una prueba que contuviera solamente preguntas relacionadas a su perfil y quehacer específico, provenientes del banco de preguntas.

La segunda tarea consistió en estimar el número de personas que trabajaban en el SNIP a nivel nacional. Dado que el Estado carecía de información confiable al respecto, se preparó un censo de operadores de inversión pública, que debía permitir identificar tanto a las personas a evaluar como al tipo de preguntas que le corresponderían según el nivel de gobierno, el sector de política y el puesto tipo en que se desempeñaban. Mediante el censo se identificó a un total de 3.382 operadores del SNIP a nivel nacional. Cabe destacar que este ejercicio sirvió posteriormente para avanzar con la propuesta del registro informático del personal del Estado, que era uno de los productos identificados en la planificación que SERVIR hizo a fines de 2008. Finalmente, la tercera tarea

consistió en una intensiva labor de difusión del proceso entre el personal SNIP, a fin de que se aviniera a participar en la prueba, dado que se optó porque ella no fuera obligatoria sino voluntaria.

Entre noviembre de 2009 y marzo de 2010 se aplicaron las pruebas al personal SNIP a nivel nacional. Estas consistían en 20 preguntas de alternativa múltiple generadas por el algoritmo mencionado, que debían resolverse en una hora. Participaron 2.247 operadores, que representaban el 66% del universo censado y por cuyas manos pasaba más del 80% del total de la inversión pública. Los resultados demostraron que el conocimiento de los operadores del SNIP era medio, y aunque no llegaba a ser mayoritariamente satisfactorio tampoco evidenciaba niveles críticos de conocimiento. Los resultados fueron compartidos tanto a nivel individual (cada operador recibió sus resultados vía internet) como institucional (cada institución recibió un reporte agregado de los operadores participantes).

En la segunda mitad de 2010 el proceso de diagnóstico fue aplicado al Sistema Nacional de Abastecimiento, para lo cual se siguieron los lineamientos de la primera experiencia y se utilizaron las herramientas generadas allí. Sin embargo, cabe señalar que no parece claro cómo los resultados de la identificación de las brechas de conocimiento condujeron luego a la generación de una oferta de capacitación específica, más orientadas al cierre de las mismas.

A lo largo de sus primeros dos años de existencia, SERVIR logró también entregar varios de los otros productos incluidos en la planificación inicial. Por ejemplo, en 2010 se aprobó el Texto Único Ordenado de la Normativa del Servicio Civil. Ese mismo año se designaron a los vocales y se implementó la Primera Sala del Tribunal del Servicio Civil. El proceso de desarrollo de otros productos fue más dificultoso, como el caso del Registro de Personal del Estado, que no logró aprobarse e implementarse en los años siguientes. Tampoco se logró un avance significativo con la certificación de la oferta de capacitación en gestión pública, debido en parte a las dificultades para utilizar los recursos de un fondo especial que debía financiar las becas de estudio en los programas certificados, por lo que en años posteriores se optó por implementar una modalidad distinta, encarnada en la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública. En cuanto a las acciones para fortalecer el rol de los responsables de las oficinas de personal, aunque no se logró crear un espacio virtual de intercambio ni se aprobó un modelo alternativo para la organización de estas funciones, se hizo un diagnóstico de las oficinas, se puso en marcha una red inicial de gestores y se realizaron encuentros nacionales y regionales de gestores de recursos humanos.

En paralelo con el desarrollo de los productos más visibles, el equipo técnico de SERVIR, en especial la Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos, produjo un conjunto de trabajos de diagnóstico y prospectiva sobre las características actuales y deseables en el futuro para el servicio civil peruano. Estos estudios incorporaron una visión comparada de las opciones internacionales para organizar el servicio público, ofrecieron información hasta entonces inexistente sobre los intentos de reforma del servicio civil en el país, y abrieron la puerta a una serie de preocupaciones y de conceptos hasta entonces poco presentes en la discusión sobre políticas de gestión de las personas en Perú. A pesar de que este trabajo aún no ha podido ser analizado, es posible sostener como una hipótesis razonable que este esfuerzo de reflexión fue posteriormente una de las fuentes de donde se alimentó de ideas de política el proceso que en 2013 ha conducido a la aprobación de una de las leyes de servicio civil más consistentes y ambiciosas de la región.

3. ENTENDIENDO EL PROCESO

El análisis del proceso de política presentado requiere considerar al menos tres preguntas centrales, referidas a diferentes dimensiones del proceso de política pública. La primera de ellas es: ¿por qué los problemas del “empleo público” progresaron en la agenda del gobierno y escalaron hasta alcanzar un lugar importante en la agenda decisional del Presidente? A esta pregunta se suma una segunda: ¿por qué una “agenda mínima” de reforma logró convencer a los actores técnicos y obtuvo el respaldo político necesario al interior del gobierno? Ambas preguntas remiten a la fase predecisional, es decir, a los procesos de establecimiento de agenda y de selección de alternativas respectivamente, y serán abordadas en las dos primeras secciones que siguen. El tercer interrogante es: ¿por qué las propuestas elaboradas fueron rápidamente aprobadas y sin mayores desvíos respecto a lo planteado originalmente? Esta pregunta será abordada en la tercera sección. Finalmente, cabe preguntarse por los procesos que explican que la puesta en marcha de SERVIR y el desarrollo de los principales productos comprometidos con los decretos progresaran de manera tan positiva y relativamente rápida como lo hicieron. Esta última cuestión será abordada en la cuarta sección.

3.1. El problema del empleo público asciende en la agenda

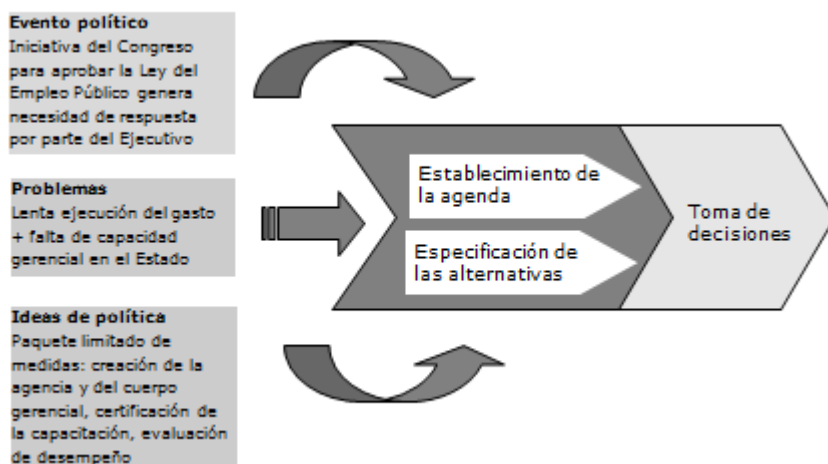
La problemática del “empleo público”, que se evidenciaba en las disparidades y el desorden salarial, el continuo crecimiento del número de contratados y el desorden originado por la multiplicidad de regímenes y prácticas de contratación, no era un tema nuevo para el gobierno, pues en realidad constituía una herencia de las dos administraciones anteriores. Se trataba de un problema viejo e irresuelto, que además acumulaba sucesivos fracasos. Entonces, ¿por qué el tema del empleo público volvió a introducirse y progresar en la agenda del gobierno? Tres procesos explican que esto ocurriera: la generación de una ventana de política, es decir, una ventana de oportunidad en el ámbito de las políticas públicas, el aprovechamiento de la misma mediante una clara acción de emprendimiento de política por parte del ministro Pasco y su entorno, y la recomposición del sistema de política referido a la gestión de los recursos humanos en el Estado.

Con relación al primer proceso, puede sostenerse que se generó una ventana de política (Kingdon, 1995) gracias al acoplamiento pleno de acontecimientos relativos: i) a las prioridades e intereses políticos del gobierno y del Presidente; ii) a la reiterada emergencia de deficiencias en la gestión pública y la ejecución del gasto, genéricamente vinculados a los problemas irresueltos del “empleo público”; y iii) al desarrollo por parte de expertos de un conjunto de ideas respecto de cómo empezar a enfrentar dichos problemas irresueltos (gráfico 1).²² En efecto, el tema del empleo público volvió a concitar la atención del Ejecutivo a raíz de un evento político: la intención del

²² Estos acontecimientos corresponden a las tres fuentes de sucesos cuya interrelación, según Kingdon, conforman el fenómeno denominado “ventana de política” y explican el progreso de un problema en la agenda: acontecimientos políticos, acontecimientos de política pública (*policy*) y acontecimientos problemáticos (que deben ser resueltos o enfrentados). El gráfico 1 pretende representar este proceso predecisional.

Congreso de legislar sobre el tema, en cumplimiento del ya lejano mandato que la Ley del Empleo Público estableció en 2004. Ante el riesgo de una iniciativa que terminara implicando elevados costos fiscales para el Estado, el Presidente buscó una persona que se hiciera cargo del tema. El ministro Pasco y su entorno asumieron el reto, pues permitía perfilar un rol protagónico tanto para el ministerio como para el ministro, que ya había intervenido en anteriores eventos de reforma del empleo público peruano. El entorno de expertos del ministro comenzó a trabajar en la línea de ideas que se venían barajando desde fines de los años noventa, pero durante la misión del BID surgió un enfoque diferente, que se plasmó en la llamada “agenda mínima” de reforma. Luego, la explícita articulación de dichas ideas con las preocupaciones del Presidente (la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos y de una agencia central ejecutiva, vinculados ambos a la posibilidad de acelerar la ejecución del gasto público mediante una inyección de capacidad gerencial) y la flexibilidad para albergar otras que eran relevantes para actores clave (como las referidas a la evaluación de funcionarios y la de capacitación, importantes para el Presidente y el ministro respectivamente), permitió que dicha agenda recibiera un claro respaldo político del Presidente y de ministros clave, como el de Economía. Por otra parte, el expreso cuidado que por evitar temas controversiales desde el punto de vista fiscal (salarios, despidos, incorporación de los contratados a la carrera pública), evitó que se activara el veto que usualmente el Ministerio de Economía y Finanzas imponía a este tipo de iniciativas desde fines de los años noventa.

Gráfico 1. Proceso predecisional en Perú (2008-2009)



Fuente: Basado en Kingdon (1995).

En cuanto al segundo proceso, cabe destacar que la ventana de política fue decididamente aprovechada por el ministro Pasco y su entorno. Ellos desarrollaron el rol de emprendimiento de política necesario para abrir y aprovechar una ventana de política. Mediante este mecanismo, actores que buscan lograr sus propios objetivos (impulsar una propuesta preferida, por ejemplo) terminan desempeñando la función sistémica de enganchar soluciones con problemas, problemas con fuerzas políticas, y eventos políticos con propuestas, lo que es posible gracias a la ocurrencia de las ventanas de política (Kingdon, 1995:182). En efecto, Pasco, que buscaba lograr determinados

objetivos propios como dotar de un perfil específico su gestión a la cabeza del ministerio o aprobar su propia solución al viejo problema de las contrataciones temporales, impulsó la articulación entre determinadas soluciones (incluidas en la “agenda mínima”) y ciertos problemas que aquejaban al gobierno, entre dichas soluciones y la voluntad política presidencial, y también entre determinados eventos políticos (la iniciativa del Congreso) y los problemas de política que él percibía. Por eso, más allá de sus objetivos personales Pasco y su equipo desempeñaron la función sistémica de vincular las tres fuentes de acontecimientos que constituyeron la ventana de política.

Finalmente, en relación con el tercer proceso, gracias a esta labor, Pasco y sus asesores inadvertidamente iniciaron un proceso de recomposición del sistema de política relativo al ámbito de la gestión pública, en el cual hasta entonces participaban exclusivamente el Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia del Consejo de Ministros, principalmente a través de la SGP.²³ Este sistema se había visto reducido a solo dos actores cuando en 1995 desapareció el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), luego de un ciclo de esfuerzos modernizadores en el cual su rol fue deteriorándose frente al creciente liderazgo del MEF y la PCM en la materia (Cortázar, 2007a). El agudo enfrentamiento que estas dos instancias vivieron durante el intento de reformas integrales de la gestión pública entre 1995 y 1997 marcó profundamente dicho espacio de política, caracterizado básicamente por una relación de competencia que fácilmente conducía al conflicto y al veto mutuo. La repentina aparición de Pasco y sus asesores con un mandato claro del Presidente para proponer una legislación en el ámbito del empleo público, alteró las relaciones en el interior del sistema de políticas vigente (Baumgartner y Jones, 1993), quebrando al menos momentáneamente la relación de empate o veto mutuo entre el MEF y la PCM. Ni Pasco ni sus asesores pretendían convertir al Ministerio del Trabajo en un actor permanente en la elaboración o la implementación de políticas sobre el empleo público. Sin embargo, su mandato incluía la idea de crear una nueva agencia para el tema, la cual necesariamente se convertiría en un tercer actor estable en el ámbito de la gestión pública. Ello sucedió, y a partir de su creación y puesta en marcha, SERVIR intervino como un tercer actor con iniciativa propia en el sistema. Cabe resaltar que la inclusión de los otros dos actores en su Consejo Directivo, contribuyó de manera importante a reforzar la nueva composición del sistema al darle a este un marco institucional claro.

3.2. El respaldo político a la “agenda mínima” de reforma

La iniciativa del Congreso por debatir y aprobar un proyecto de Ley del Empleo Público a fines de 2007 volvió a poner en agenda la idea de una reforma integral y comprensiva del servicio público peruano. Aunque con propuestas de política diferentes, esta idea ya había estado presente tanto en el esfuerzo reformador liderado por la PCM en la década de 1990 (Cortázar, 2007a) como en el impulsado por el Congreso alrededor de 2004. La idea de que la reforma debía ser integral y comprensiva estaba fuertemente extendida entre las autoridades políticas y los expertos. La

²³ La noción de sistema (o espacio) de política se refiere al **espacio institucional** en el cual **se toman decisiones autorizadas** en un área de política pública determinada. Este dispositivo incluye arreglos **formales** (áreas de competencia, jerarquías y controles) y relaciones **informales** que establecen qué actores toman parte en la elaboración de políticas, de qué manera pueden participar y qué grado de control tienen sobre la toma de decisiones (Barzelay, 2001:59; Baumgartner y Jones, 1993:32).

propuesta que surge en el episodio bajo estudio y que se hizo visible mediante la “agenda mínima” implicaba un importante cambio en la manera como se entendía y se discutía una posible reforma del servicio civil, pues proponía medidas limitadas de corto o mediano plazo, y no adoptaba una visión estratégica integral de cómo debía ser el servicio civil en su totalidad, ni proponía como punto de partida una gran ley comprensiva de la carrera pública. Cabe preguntarse entonces por qué esta nueva imagen progresó y logró aceptación. En adición a la reestructuración del sistema de política al que se ha hecho referencia en el acápite anterior, tres procesos contribuyen a explicar el fenómeno: el surgimiento de una nueva imagen de política para referirse a la gestión de las personas en el Estado, la generación de un sentido de urgencia respecto de la necesidad de comenzar con una reforma de largo plazo y, finalmente, el enfoque incremental que tuvo el proceso de política.

Con relación al surgimiento de una nueva imagen de política (Baumgartner y Jones, 1993),²⁴ esta consistió en una nueva forma de conceptualizar (o “etiquetar”) el tema como “servicio civil”. Esta noción permitió que Pasco y su equipo presentaran sus alternativas tomando cierta distancia del fuerte foco que la noción de “empleo público” ponía en las relaciones laborales y en el costo fiscal de la planilla. Más allá del cambio semántico, el término “servicio civil” permitió dar a las propuestas una identidad nueva (fuertemente utilizada por Pasco y el Presidente al presentar los decretos legislativos), que enfatizaba en asuntos propios de la gestión de las personas. Gracias a este énfasis distinto la nueva imagen podía posponer aquellos asuntos (como las contrataciones temporales o la necesidad de una escala salarial renovada) que usualmente activaban los vetos dentro del sistema de política correspondiente.

En cuanto al segundo proceso propuesto, la nueva imagen pudo apoyarse inicialmente en los resultados del estudio del BID sobre la calidad de los sistemas de servicio civil en la región. Dichos resultados mostraban que el servicio público peruano era uno de los más débiles de la región, lo que no se condecía con los progresos económicos e institucionales logrados por el país en otras áreas. La facilidad con que esta evidencia pudo ser presentada a los ministros, expertos y otros actores involucrados, gracias al empleo de gráficos simples y didácticos, y el hecho de que la información proviniera de un organismo internacional contribuyeron a generar un rápido consenso en torno a la nueva imagen de política. Adicionalmente, dado el carácter comparativo del estudio del BID, la evidencia generó un importante sentido de urgencia: era necesario actuar para alcanzar los estándares logrados por otros países de desarrollo económico similar al del Perú. Así, el tono valorativo (Baumgartner y Jones, 1993) que la imagen de política acarrea, junto con la urgencia con que se requerían las reformas para aprobar el TLC, facilitaron el consenso en torno a la necesidad de tomar algunas decisiones inmediatas.

Finalmente, con relación al enfoque incremental que se adhirió a la nueva imagen de política, cabe señalar que el esfuerzo de elaboración de políticas no se basó en un amplio y detallado diagnóstico de los problemas que afectaban al servicio público peruano ya que el estudio del BID ofrecía una

²⁴ Para los autores mencionados, una imagen de política consiste en la **manera como una política (y los problemas a los que está referida) es entendida y discutida en el interior de un sistema de política**. Su importancia radica en la capacidad que tiene para atraer respaldos y generar acciones efectivas por parte de los actores insertos en el sistema. El consenso en torno a una imagen facilita la acción conjunta, mientras que el diseño lo dificulta. Así, a diferencia del proceso bajo estudio, el frustrado esfuerzo de reforma ocurrido entre 1995 y 1997 estuvo marcado por un fuerte disenso en cuanto a la imagen de política entre el equipo reformador de la PCM y el MEF (Cortázar, 2007a).

mirada general y con datos de 2003. Por el contrario, se optó por un diagnóstico limitado y selectivo, centrado en algunos problemas que se consideró posible enfrentar en el corto plazo. Se evitó así que el proceso de elaboración de las medidas perdiera impulso y oportunidad, lo cual probablemente hubiera ocurrido si el equipo de expertos se hubiera sumergido en una labor de diagnóstico global y detallado. La forma en que se desarrolló la nueva imagen de política puede comprenderse a la luz del modelo incrementalista de elaboración de políticas (Lindblom, 1999a y 1999b). Según este modelo, la elaboración de alternativas de política no sigue un método racional y comprensivo, sino uno en el cual los medios y los fines se eligen simultáneamente, el análisis de opciones se limita drásticamente a aquellas que difieren marginalmente de las vigentes y las opciones son seleccionadas sobre la base del acuerdo entre expertos. El análisis limitado a ciertos problemas relevantes permitió esquivar los asuntos que potencialmente activarían los vetos tradicionales de la PCM o del MEF, cosa que un análisis exhaustivo de problemas y opciones hubiera imposibilitado. Así, la agenda de opciones propuesta, aunque mínima, tenía la ventaja práctica de permitir el logro de acuerdos. El enfoque “escalonado” o progresivo al momento de identificar las medidas concretas por aprobar –que se manifestó en el esfuerzo explícito por limitar las opciones de política propuestas al mínimo necesario para iniciar la reforma y por dejar muchas otras definiciones para futuras acciones– facilitó también la negociación de la “agenda mínima” dentro del gabinete, puesto que resultó mucho más fácil ponerse de acuerdo sobre unas pocas medidas concretas que sobre un vasto y complejo proyecto de reforma integral.

3.3. La toma de decisiones: prueba inicial del nuevo sistema de política

La toma final de decisiones se estructuró en torno a los procedimientos requeridos para aprobar un decreto legislativo en el marco de las facultades delegadas por el Congreso. La aprobación de los decretos constituyó así el “canal de acción” del proceso decisional, en torno al cual se articularon los actores, las posiciones (preferencias) y las estrategias de negociación (Allison y Zelikow, 1999).²⁵ El canal elegido exigía sumar nuevos actores al proceso. A los tres actores directamente involucrados en la elaboración de los decretos –el equipo de expertos del Ministerio de Trabajo, la SGP de la PCM y el MEF– debían ahora añadirse todos los miembros del gabinete ministerial, el propio Presidente y su equipo más cercano. La toma de decisiones representó la primera prueba del nuevo sistema de política, tanto en lo relativo a la solidez de los consensos logrados en su interior como a su capacidad de convencimiento de los actores externos a él.

En efecto, la aprobación de los decretos abrió nuevamente las puertas a los disensos técnicos existentes entre los consultores del Ministerio de Trabajo y el MEF, relativos a los costos asociados a las propuestas y sobre todo a los límites que tendría el ámbito de autoridad de la nueva agencia, y entre Pasco y sus consultores con el propio Presidente, en relación con la inclusión de las evaluaciones de los funcionarios. El rápido progreso de los decretos hacia la decisión final se

²⁵ Los autores definen el canal de acción como un medio regularizado, es decir institucionalizado, de toma de decisiones gubernamentales (Allison y Zelikow, 1999:300). En el episodio bajo estudio un posible canal de acción alternativo, que hubiera involucrado a otro tipo de actores, hubiera sido el Congreso. Como es notorio, la selección del canal que va a utilizarse influye poderosamente en el tipo de resultados que se obtienen en un proceso de elaboración de políticas.

explica, en parte, por la flexibilidad con la que el equipo de consultores supo dar cabida a las preocupaciones presidenciales sobre la evaluación, minimizando al mismo tiempo los riesgos de resistencia posterior a la reforma mediante su inclusión en el Decreto sobre capacitación.²⁶ Los desacuerdos con el MEF requirieron de un mayor esfuerzo de negociación, y finalmente fueron zanjados gracias a la intervención directa del Presidente y al ofrecimiento de mayores garantías de la posterior influencia del MEF en las decisiones, mediante la inclusión de un representante de este ministerio y otro de la PCM en el Consejo Directivo de la nueva agencia. El sentido de urgencia creado durante la fase predecisional y el plazo objetivo que imponía la delegación de facultades legislativas del Congreso fueron también factores que influyeron positivamente.²⁷

3.4. Una implementación orientada a productos y abierta al aprendizaje

En escasos seis meses a partir de la aprobación de los decretos, la nueva agencia contaba con recursos presupuestales, un mínimo cuadro de personal y un plan de trabajo detallado para el primer año de funcionamiento. Para explicar esta trayectoria positiva es necesario acudir a un marco conceptual desarrollado con base a diversos aportes teóricos, y que resalta –siempre desde el punto de vista de la dinámica del proceso de política– seis factores que influyen decisivamente en la trayectoria (positiva o negativa) de la implementación de políticas (gráfico 2). Se entiende que la implementación está constituida por dos procesos fundamentales: el desarrollo y la gestión de un sistema operativo –es decir, de un conjunto consistente de prácticas y rutinas técnicas destinadas a generar los servicios y productos que el mandato obliga a entregar–²⁸ y el gobierno de las operaciones –es decir, la toma de decisiones autorizada sobre la marcha y sobre los resultados de las operaciones–.²⁹ Seis factores inciden en que estos dos procesos tengan una trayectoria positiva, es decir, se desarrollen adecuada y oportunamente, o por el contrario, colapsen generándose los usuales problemas de retraso o desviación en la entrega de servicios o productos. El primero de estos factores, la complejidad técnica del sistema operativo, tiene sus raíces en la fase predecisional.³⁰ Los dos siguientes factores, la rapidez en la toma de decisiones y la disponibilidad

²⁶ Cabe destacar que esta decisión influiría después en lo que fue la implementación del proceso de evaluaciones, que se mantuvo siempre acotado al ámbito de la capacitación y las brechas de conocimiento.

²⁷ En términos conceptuales, influyeron dos factores: el recurso a la **autoridad formal** e informal de los actores (Lindblom, 1991) y la presión ejercida por el **plazo asociado** al canal de acción elegido (Allison y Zelikow, 1999).

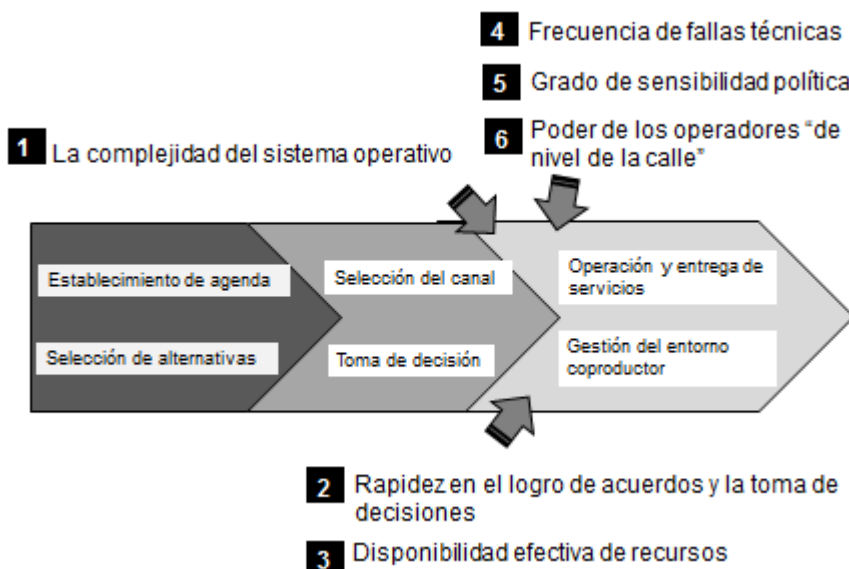
²⁸ Sobre la noción de sistema operativo desde la analogía de los procesos productivos, véase Cortázar (2007b).

²⁹ Esta noción está construida sobre la base de la idea de “entorno coproductor” desarrollada por Moore (1999), e incluye a todos aquellos actores que pueden tomar decisiones autorizadas sobre la marcha de las operaciones, ya sea porque controlan algún recurso indispensable o porque su participación está dispuesta por el mandato que origina la política. Sobre el significativo impacto que la demora en la toma de decisiones tiene sobre la implementación, véase Pressman y Wildavsky (1988).

³⁰ Esto se debe a que dicha complejidad depende en gran medida de la claridad con que se formularon los problemas, de la complejidad de las técnicas y tecnologías necesarias para enfrentarlas y de la claridad con la que se puede establecer la responsabilidad sobre los entregables. Al respecto, véase Mazmanian y Sabatier (1980).

efectiva de recursos, se originan en la fase decisional.³¹ Finalmente, los últimos tres factores surgen de la propia dinámica de la implementación.

Gráfico 2. Explicación de la fluidez en la implementación



Fuente: Elaboración propia.

En el caso del proceso bajo estudio, la trayectoria positiva del proceso de implementación se fundó en: i) la pronta y efectiva disposición de los recursos necesarios (factor 3); ii) los incentivos para la colaboración entre SERVIR, el MEF y la PCM que el esquema de gobierno adoptado para la entidad establecía (factor 2); iii) el adecuado enfrentamiento de las complejidades técnicas de las tareas encomendadas, gracias a una explícita orientación del sistema operativo a la generación de los productos requeridos en el corto plazo (factor 1); y iv) la capacidad de la entidad para enfrentar tanto los desafíos para el desarrollo de los sistemas operativos como las fallas relativas a su marcha, mediante un importante proceso de aprendizaje a partir de diversas fuentes, internas y externas (factores 1 y 4).

Con relación al primer punto, las gestiones de Esparch entre agosto de 2008 y enero de 2009 aseguraron los elementos mínimos necesarios para que SERVIR pudiera funcionar: los recursos financieros para el resto de ese año y para el próximo, la estructura organizacional y los recursos humanos, que incluía el régimen salarial de la entidad. La posibilidad de diferir en la práctica el nombramiento formal de Esparch como Presidente Ejecutiva en función del cumplimiento de un conjunto mínimo de requisitos relativos a estos recursos, evitó que SERVIR se viera en la situación de estar formalmente creada pero sin capacidad efectiva para actuar, escenario por el cual habían pasado no pocas entidades públicas anteriormente.

³¹ Ello se explica porque parte de los actores que intervienen luego en las decisiones sobre la implementación –es decir, en el gobierno de las operaciones– participan en función de que el mandato sobre la política así lo establece (y esto puede ser independiente de que controlen o no algún recurso indispensable para la implementación). Por otra parte, el mandato suele también modelar las fuentes de financiamiento y las modalidades de contratación que se aplicarán durante la implementación.

Con relación al segundo punto, la inclusión de manera permanente de la SGP de la PCM y de la Dirección de Presupuesto Público del MEF en el Consejo Directivo de SERVIR demostró ser una medida eficaz para promover la cooperación en la toma de decisiones relativas tanto a la puesta en marcha de la entidad como a los productos que debían generarse. Es posible sostener que en la base de esta virtud se encuentra en el hecho de que el dispositivo de gobierno hizo corresponsables de la marcha de la entidad a las tres entidades que, desde un punto de vista más estructural, participaban en el sistema de política relativo a la gestión de los recursos humanos del Estado. Además, puede agregarse a esto que esas entidades eran también parte del entorno coproductor de varios de los entregables comprometidos para la fase inicial.³² Así, más allá de las discrepancias y conflictos inevitables entre las tres instancias involucradas, el resultado de estructurar de esta manera el dispositivo de gobierno de SERVIR fue que la corresponsabilidad tanto por la marcha de la organización como por la generación de los productos fomentó la colaboración, contrarrestando la lógica de negociación defensiva que usualmente predomina en los procesos de implementación.³³

En cuanto al tercer punto en cuestión, la planificación realizada a fines de 2008 –centrada en los productos “bandera” que debían lograrse durante el primer año de existencia de SERVIR– contribuyó significativamente a que el desarrollo de los sistemas operativos de la entidad estuviera desde su concepción claramente orientado al logro de los entregables de corto plazo. Por otra parte, la estructura “transicional” elaborada para SERVIR –que prefiguraba la idea de considerar los objetivos del corto plazo en lugar de atender a un esquema general de funciones y responsabilidades formales– colaboró también con esta orientación. Tanto la planificación como la estructura permitieron una fácil atribución de responsabilidad a los distintos gerentes y equipos de trabajo por los entregables en juego. Cabe destacar que la opción tomada meses antes de aprobar un conjunto de cuatro decretos legislativos para impulsar la reforma, contribuyó también, aunque sin habérselo propuesto, a que la identificación de los entregables de corto plazo fuera clara.

Con esta orientación práctica establecida como una de las piezas fundacionales de SERVIR, cada una de las gerencias se dedicó a montar el conjunto de procesos de trabajo (sistemas operativos) necesarios para cumplir con sus metas. Los casos del Cuerpo de Gerentes Públicos y del proceso de evaluación de las brechas de conocimiento en el SNIP muestran con claridad como los miembros de SERVIR se dedicaron a diseñar, probar y poner en marcha los distintos elementos operativos necesarios: las definiciones conceptuales (como los perfiles de competencias o puestos tipos, en cada caso), los sistemas e instrumentos de gestión (el procedimiento para la selección de candidatos o para la construcción y aplicación de pruebas de conocimientos, incluyendo el algoritmo), los sistemas de información (como las bases de datos de currículos o el sistema informático para

³² La noción de entorno coproductor, desarrollada inicialmente por Moore (1999), se refiere a todos aquellos actores (políticos, técnicos, beneficiarios) que controlan algún recurso necesario para la generación de los productos de una organización y que, por tanto, pueden tomar decisiones sobre las operaciones o influir poderosamente en ellas. Aunque es bastante posible que el entorno coproductor incluya a parte de los actores del sistema de política (Baumgartner y Jones, 1993), no necesariamente los comprende a todos, puesto que no todos los actores con poder de decisión sobre el rumbo de la política controlan los recursos indispensables para la generación de los productos o servicios (es decir, para las operaciones).

³³ La noción de negociación defensiva alude a que los actores involucrados en la implementación invierten mucha energía y recursos en prevenir, evitar o desviar hacia otro la responsabilidad, el escrutinio y la culpa en caso de un fracaso (Bardach, 1979). Como es obvio, esta forma de interacción resta impulso a la colaboración entre los actores. Esta es una lógica de negociación que predomina, por ejemplo, durante los procesos predecisionales.

generar las pruebas), los mecanismos de control (como la veeduría externa de los procesos de selección de candidatos) y otros. Una de las claves del éxito de estos esfuerzos consistió en que los involucrados tuvieron gran claridad acerca de los productos que debían generarse y del plazo asociado a ellos. Por otra parte, al estar todas las áreas de SERVIR directamente comprometidas con alguno de los productos, ninguna de ellas perdió tiempo definiendo su mandato u organizando procesos de trabajo que no estuviesen claramente ligados a las metas inmediatas de la entidad. También es importante señalar que hubo colaboración entre las distintas áreas para el logro de los productos. Así, por ejemplo, la propuesta de escala salarial para el Cuerpo de Gerentes no fue desarrollada por el área responsable del Cuerpo, sino dadas sus competencias, por el gerente del área responsable de los procesos de evaluación de conocimientos. Se generó de esta manera un interesante proceso de colaboración interna, incentivado por la necesidad de cumplir con las metas comprometidas en conjunto.

Finalmente, con relación al cuarto punto señalado, es importante destacar que el proceso de diseño y puesta en marcha de los sistemas operativos de la entidad estuvo desde un inicio abierto al aprendizaje. Un primer mecanismo de aprendizaje consistió en aprender de la experiencia de otros (Levitt y March, 1988). Así, por ejemplo, el diseño tanto de la metodología de identificación de competencias para puestos directivos como del proceso de selección de los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos, se basó en un conocimiento detallado de lo que fue la experiencia de selección del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile. Para eso, el gerente y los funcionarios del área responsable del Cuerpo viajaron a ese país para conocer de primera mano la experiencia.³⁴ Otros dos mecanismos de aprendizaje utilizados fueron la adquisición del conocimiento externo y la experimentación (Leonard-Barton, 1995). El primero se hizo evidente en la contratación de consultores y firmas especializadas, no solo para el diseño de los procesos operativos sino también para su ejecución, como ocurrió con el caso del consorcio de firmas contratado para las primeras fases de selección de candidatos para el Cuerpo de Gerentes. El avance mediante una experimentación acotada con los procesos operativos, que se fueron corrigiendo en sucesivas iteraciones posteriores, fue utilizado tanto entre la primera y la segunda convocatoria para el Cuerpo de Gerentes (en lo referido al convenio de asignación de los gerentes, por ejemplo) como en lo que sería, en 2010, el segundo esfuerzo de evaluación de conocimientos, aplicado en este caso al Sistema de Abastecimiento.

3.5. Interpretando el proceso: cambio y aprendizaje

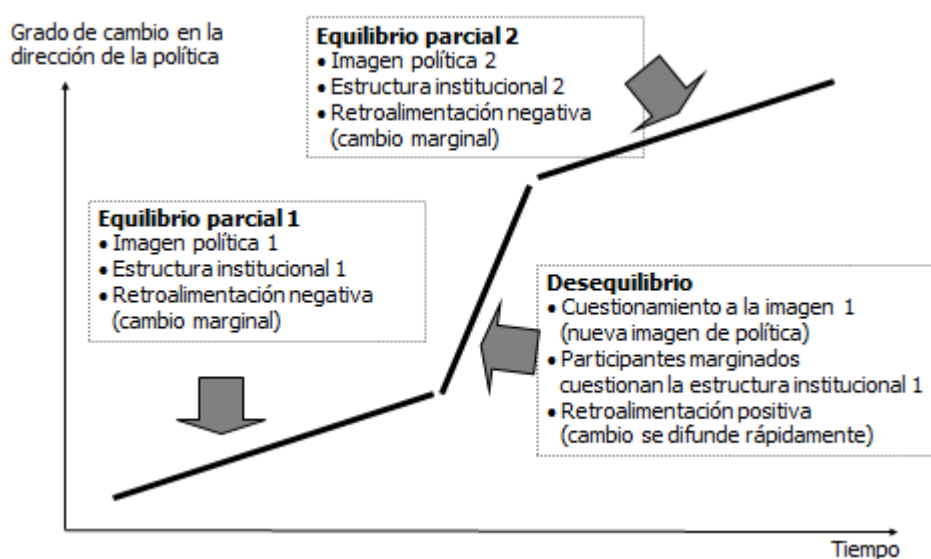
Los procesos identificados en las cuatro secciones anteriores permiten explicar cómo ocurrieron los procesos de establecimiento de agenda, selección de alternativas, toma de decisiones e implementación en el episodio bajo estudio. Es necesario ahora considerar cómo dichos procesos y otros contribuyeron a cambiar la dirección del proceso de elaboración de políticas en el área del servicio civil.

³⁴ Este mecanismo ya había actuado en la fase predecisional, durante la elaboración de las alternativas de política que se plasmaron en los decretos. Así, ideas como la del Cuerpo de Gerentes o la de la certificación de programas de estudio, se basó en experiencias análogas en Argentina, Chile y Brasil.

Baumgartner y Jones (1993) explican los cambios en la dirección de la agenda pública como resultado de un proceso donde períodos relativamente extendidos de estabilidad (equilibrio) en la generación de políticas son interrumpidos por rápidos procesos de desequilibrio, en los cuales se generan nuevas orientaciones de política. Estos momentos de cambio son nuevamente sucedidos por situaciones de estabilidad que no reflejan ya el equilibrio inicial, sino uno que ha incorporado los cambios generados. Retomando lo hallado en estudios sobre la difusión de políticas, los autores delinean un modelo de “equilibrios salpicados” (*punctuated equilibrium model*), que responde a dos dimensiones importantes: los cambios en el espacio institucional de elaboración de políticas, que corresponde a lo que se ha definido como “sistema de políticas”, y los cambios relativos a la imagen de política imperante en dicho espacio.

Así, según el enfoque propuesto, los cambios en la agenda siguen un curso en el tiempo que puede modelarse como una curva con forma de “s” (gráfico 3). En ella, las situaciones de equilibrio se caracterizan por la generación de políticas orientada por una imagen de política estable, que responde a los acuerdos y consensos logrados entre los actores participantes en el sistema de política correspondiente. Los cambios en la dirección de las políticas son marginales, dado que los esfuerzos por innovar conducen a resultados pequeños (dinámica que los autores denominan “retroalimentación negativa”). El cuestionamiento de la imagen de política imperante por parte de actores que estaban marginados del sistema de política o tenían un rol poco influyente en él, conduce a un proceso en el cual el cambio de orientación en las políticas se difunde rápidamente gracias a una nueva imagen. De esta manera, los esfuerzos relativamente pequeños por innovar conducen a cambios significativos en la dirección de las políticas (mecanismo de “retroalimentación positiva”). Sin embargo, en el mediano plazo la situación vuelve a estabilizarse al obtenerse un nuevo equilibrio entre los actores ahora participantes en el espacio de política y a la consolidación de la imagen de política resultado de la innovación. Se llega así a un nuevo equilibrio parcial, caracterizado también por un cambio marginal en la orientación de políticas.

Gráfico 3. Dinámica de los cambios en la agenda política



Fuente: Elaboración propia en base a Baumgartner y Jones (1993).

El enfoque de Baumgartner y Jones resulta útil para entender el episodio bajo estudio como un escenario de desequilibrio, en el cual esfuerzos relativamente modestos condujeron a cambios significativos en la orientación de la agenda de gestión pública peruana en lo relativo al servicio civil y a una acelerada innovación en cuanto a las alternativas de política implementadas. El análisis realizado en las secciones previas muestra que, consistentemente con lo observado por Baumgartner y Jones, se produjeron importantes cambios institucionales en el sistema de política correspondiente, con la inclusión de SERVIR como un nuevo actor, y también importantes cambios en cuanto a la imagen de política imperante, que transitó de la noción de “empleo público” a la de “servicio civil”. La articulación de ambos cambios condujo a la activación del mecanismo de retroalimentación positiva, que permitió pasar a un escenario de desequilibrio e innovación. Cabe destacar que antes de 2008 el sistema de política estaba caracterizado por un largo y desgastante empate entre dos actores, de modo que la irrupción de un tercero tuvo el carácter de un “desempate” sorpresivo, lo que ayudó a que la nueva imagen de política y las propuestas asociadas a ella progresaran rápidamente y con una oposición relativamente escasa por parte de los otros dos actores.

El proceso de innovación inherente al escenario de desequilibrio descrito también puede estudiarse desde el punto de vista de la literatura sobre los procesos de innovación organizacional y modelado entonces como un proceso de aprendizaje. Este se produjo sobre la base de dos mecanismos identificados por Levitt y March (1988): el aprendizaje a partir de la experiencia de otros (aprendizaje indirecto) y la interpretación de la propia experiencia pasada. La asistencia técnica del BID tuvo un rol importante en la generación del aprendizaje indirecto en base a la experiencia de otros países de la región, pues puso sobre la mesa las experiencias de reforma y opciones de política provenientes de países como Chile, Uruguay, Brasil y Argentina, que podían servir como punto de referencia para pensar en alternativas de política viables y útiles en Perú.³⁵ Este mecanismo de aprendizaje continuó en uso durante la etapa de implementación, en la cual se acudió a las experiencias de otros gobiernos y también del sector privado (especialmente en lo relativo a la selección de directivos) para desarrollar los sistemas operativos de SERVIR.

El otro mecanismo de aprendizaje presente en la experiencia bajo análisis consiste en la interpretación de la experiencia pasada. Gracias a él, los tomadores de decisiones pueden interpretar y reinterpretar acontecimientos del pasado y comprender de diferente manera una misma experiencia histórica, especialmente en lo relativo a su éxito o fracaso (Levitt y March, 1988). Así, el equipo de expertos del ministro Pasco y los expertos del Banco asumieron una interpretación de los esfuerzos previos de reforma del servicio civil peruano que enfatizaba los pobres resultados obtenidos. Dicha interpretación fue posible porque varios de los actores que intervinieron en el

³⁵ Dos aprendizajes específicos fueron resultado de esto. El primero era la idea de que la reforma debía ser un proceso progresivo o “escalonado”, dado que experiencias más comprensivas de reforma –como las implementadas en Chile o Uruguay– requerían de capacidades institucionales, técnicas y políticas que aún no se observaban plenamente en el país. El segundo, la adaptación de ideas que se habían desarrollado en otros países a las necesidades de la reforma del servicio civil peruano. El caso más notable fue el de la gestación del Cuerpo de Gerentes Públicos, proceso en el cual se tuvo en cuenta la experiencia de la Alta Dirección Pública chilena, el Cuerpo de Administradores Gubernamentales de Argentina y la Carrera de Especialistas en Gestión del Brasil. Otras opciones de política sugeridas –como la relativa a la certificación periódica de programas de formación en gestión pública o la idea de posponer la implantación de un sistema de evaluación del desempeño– fueron también inspiradas en experiencias internacionales.

proceso habían tenido un rol destacado en iniciativas de reforma anteriores, y por lo tanto contaban con la experiencia personal, la información y la legitimidad para organizar y sustentarla. La interpretación negativa de los esfuerzos anteriores de reforma resultó sumamente útil ante los cuestionamientos por el limitado alcance de la “agenda mínima”, pues fue la base para argumentar que ante los pobres avances logrados luego de 15 años de sucesivos esfuerzos por reformar comprensivamente el servicio civil, era momento de probar una aproximación más simple y “escalonada”, sin que eso cerrara las oportunidades futuras de una reforma más integral (como efectivamente parecería haber ocurrido cuatro años después). De esta manera, la mayor parte de los actores que intervinieron en el proceso se convencieron de que era preferible avanzar con algunas medidas en lugar de permanecer estancados esperando que una gran reforma integral fuera posible. El cansancio o desaliento generado por sucesivos esfuerzos infructuosos, puesto de manifiesto a través de esta interpretación negativa, parece haber favorecido la rápida adopción de la “agenda mínima.”

4. CONCLUSIONES: GRADUALIDAD E INNOVACIÓN EN LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL

En este apartado se resumirán los argumentos con los cuales se ha intentado explicar el episodio histórico bajo estudio. Este puede ser entendido como un escenario de desequilibrio en la agenda que favoreció un proceso de rápida innovación (aprendizaje) en la elaboración y la implementación de políticas en el campo del servicio civil. Gracias a este escenario, un conjunto limitado de medidas de política, marcado por una visión gradualista del proceso de reforma (la denominada “agenda mínima”), progresó sin grandes obstáculos hacia su aprobación y puesta en funcionamiento en un tiempo relativamente breve. Esta trayectoria marcó una ruptura con lo que habían sido anteriores esfuerzos de reforma, centrados directamente en medidas que pretendieron tener alcance global e implementación integral.

De una manera más precisa, el escenario descrito y la trayectoria del proceso de reforma se explican por un conjunto de procesos que tuvieron lugar durante el proceso de política. En primer lugar, el aprovechamiento de una ventana de política mediante la labor desarrollada por Pasco y el equipo de expertos que lo acompañó. En segundo lugar, el surgimiento de una nueva imagen de política, centrada en la noción de “servicio civil”, que logró desplazar la hasta entonces vigente de “empleo público”. En tercer lugar, la superación de la situación de empate y veto mutuo vigente en el sistema de política referido a la gestión del empleo público, mediante la inesperada incorporación de un nuevo actor (el Ministerio de Trabajo transitoriamente y luego SERVIR de manera estable). Finalmente, y en cuarto lugar, la clara orientación del proceso de implementación de los decretos hacia el logro de los entregables acordados para el primer año de existencia de SERVIR (hecho que, cabe señalar, contribuiría luego a evitar posibles retrocesos de la política).

Estos argumentos contribuyen a explicar el episodio ocurrido en Perú entre 2008 y 2009. Sin embargo, el interés por dicho suceso respondía también a una inquietud de mayor alcance: cómo lograr que reformas en el área del servicio civil (y de la gestión pública en general) que se hallan largamente pospuestas o bloqueadas, logren ascender en la agenda de los gobiernos y lleguen a implementarse. Al respecto, el análisis realizado en estas páginas sugiere que en situaciones donde las reformas son relegadas en la agenda por problemas que afectan la interacción entre los actores del sistema de político (conflicto, competencia y veto), resulta clave prestar atención a la formación de nuevas imágenes de política (que cuestionan las vigentes hasta entonces), al surgimiento de emprendedores de política y a los cambios en la estructura de los sistemas de política que puedan alterar mediante la sorpresa y el aprendizaje las relaciones de conflicto y veto mutuo entre los actores.

Entonces, ¿cómo promover la ocurrencia de este tipo de procesos? El análisis realizado permite identificar algunos aprendizajes que pueden ser útiles para gerentes públicos, autoridades y expertos. En primer lugar, resulta útil favorecer el reconocimiento y la intervención de actores nuevos en aquellos sistemas de política que se hallan bloqueados por relaciones de conflicto, competencia y veto mutuo. Como muestra el caso estudiado, esta intervención puede destrabar el sistema de política en cuestión, promover una suerte de “desempate” y generar un proceso de “retroalimentación positiva” que conduzca al escenario de desequilibrio de la agenda en el cual la

innovación resulte viable. Un segundo aprendizaje consiste en considerar la utilidad que en contextos de debilidad institucional y difícil aprendizaje pueden tener las formas “incrementalistas” de elaboración de políticas. Si bien por su formación académica los expertos y gerentes públicos suelen preferir aproximaciones integrales y exhaustivas tanto al diagnóstico de los problemas públicos como a la elaboración de alternativas de política, en contextos de debilidad institucional es posible que las ventanas de oportunidad no se mantengan abiertas el tiempo suficiente para ello ni existan posibilidades reales para llegar a acuerdos sobre propuestas vastas e integrales. El caso estudiado sugiere que si se cuenta con una base mínima de comprensión de los problemas y de las posibles alternativas de política –lo que puede lograrse mediante un proceso de aprendizaje mimético– el enfoque curativo (concentrado en solucionar los problemas) y progresivo propio de un enfoque incrementalista puede ser útil para avanzar sobre algunos problemas prioritarios, al acordar por el momento soluciones parciales. Un tercer aprendizaje, ligado también a la elaboración incrementalista de políticas, consiste en el enfoque “escalonado” o progresivo para el despliegue y la implementación de las medidas de reforma. Así, en contextos con baja capacidad para establecer acuerdos de mediano o largo plazo, puede resultar razonable apostar por diseños de reforma progresiva, donde no se fijan todas las medidas desde el primer momento sino solo algunas iniciales, sentando las bases conceptuales y organizativas para el despliegue de las medidas futuras. Si esta progresividad respeta el principio de “andamiaje” que indica que cada medida debe diseñarse previendo que sirva de base para otras posibles medidas coherentes con la primera, es posible generar un proceso de reforma consistente.³⁶ Finalmente, el episodio analizado sugiere también que para impulsar reformas en sistemas de política marcadamente conflictivos, es importante identificar con claridad los temas que usualmente suscitan el veto por parte de alguno de los actores con poder en el sistema, a fin de diseñar las medidas de reforma evitando explícitamente dichos asuntos y así poder avanzar en otras áreas en las que el veto sea menos probable.

El conjunto de aprendizajes que el estudio de caso sugiere indica una ruta de reforma institucional que implica riesgos. El principal de ellos es que el proceso de reforma carezca de propósito o sentido estratégico y se diluya en un conjunto incoherente de medidas de corto plazo. Contar con una agencia sólida, con capacidad de visión estratégica y mandato claro sobre el proceso de reforma es tal vez la mejor manera de mitigar este riesgo. El derrotero seguido por la reforma del servicio civil peruano después de 2009 parece sostener esta intuición. De esta manera, gracias en buena medida a la colaboración lograda entre SERVIR, el MEF y la PCM, y también al proceso de aprendizaje iniciado desde 2009 a través de la implementación de un conjunto de medidas innovadoras (como el CGP y el proceso de evaluación de las brechas del conocimiento), el poder Ejecutivo y el Congreso peruanos han sido capaces de elaborar y aprobar una de las leyes de Servicio Civil más amplias, innovadoras y consistentes de la región.

En todo caso, el propósito de los aprendizajes aquí sugeridos es ayudar a los tomadores de decisiones a diseñar posibles rutas de reforma en contextos donde las condiciones institucionales, técnicas y políticas han demostrado reiteradas veces que un enfoque integral y sistemático de reforma es poco viable, al menos como primer paso. Sacar provecho de la sensación de cansancio que en estas situaciones suele aquejar a los expertos, las autoridades y los gerentes públicos es posible mediante acciones y estrategias como las analizadas en este estudio.

³⁶ La noción de andamiaje (*scaffolding*) proviene de Bardach (1998).

5. REFERENCIAS

- Allison, G. y P. Zelikow. 1999. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.
- Alonso, P., R. de la Cruz, J. Payne, F. Straface, J. A. Alonso y A. Linder. 2007. *República del Perú: Evaluación de la Gobernabilidad Democrática*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arrunátegui, J. 2010. “Perú: Generando una cultura proclive a la evaluación”. Ponencia presentada en el XV Congreso del CLAD. Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 12 de noviembre.
- Bardach, E. 1979. *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge: The MIT Press.
- . 1988. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Nueva York: Chatham House Publishers, Seven Bridges Press, 2000.
- Barzelay, M. 2001. *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. California: The University of California Press.
- Barzelay, M. y J. C. Cortázar. 2004. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington, D.C.: BID-INDES.
- Baumgartner, F. R. y B. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Corrales Angulo, A. 2010. *Diseño e implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos*. Ponencia presentada en el XV Congreso del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana.
- Cortázar, J. C. 2007a. *La Reforma de la Administración Pública Peruana (1990-1997). Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas*. Lima: Instituto de Políticas Sociales.
- . (ed). 2007b. *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington, D.C.: BID.
- Echebarría, K. 2006. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- El Comercio. 2008a. “Necesitamos despartidizar la gerencia pública del país”. Entrevista a Alan García, en diario *El Comercio*, 11 de mayo, Lima.
- . 2008b. “Se moderniza el servicio civil en el Estado: Empleados públicos serán evaluados cada dos años”. En diario *El Comercio*, 21 de junio, Lima.
- Kingdon, J. W. 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Second Edition. New York: Longman.

- Leonard-Barton, D. 1995. *Wellsprings of Knowledge. Building and Sustaining the Sources of Innovation*. Boston: Harvard Business School Press
- Levitt, B. y J. G. March. 1988. “Chester L. Barnard and the Intelligence of Learning”. En: Williamson, O. E. (Ed) *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. New York: Oxford University Press.
- Lindblom, C. E. 1991. *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: MAP.
- , 1999a. “La ciencia del acomodo” en: *Democracia y Sistema de Mercado*. México: FCE.
- , 1999b. “Desarrollo económico, investigación y desarrollo, diseño de políticas: puntos de vista convergentes”. En: *Democracia y Sistema de Mercado*. México: FCE.
- McEvoy, C. 1997. *La Utopía Republicana. Ideales y Realidades en la Formación de la Cultura Política Peruana (1871-1919)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Moore, M. H. 1999. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Madrid: Paidós
- Mazmanian D. y P. Sabater. 1980. “The implementation of public policy: a framework of analysis”. *Policy Studies Journal*, Vol. 8, Issue 4, 538–560, January.
- Pease García, H. 2006. *Por los Pasos Perdidos. El Parlamento peruano entre el 2000 y el 2006*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Pressman, J. L. y A. Wildavsky. 1998. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica. Prefacio a la primera edición.
- Zolezzi, Mario. 2008. “Cuando pase el temblor. Apuntes para un balance del desastre del 15 de agosto del 2007”. En: *Perú Hoy. Por aquí compañeros: Aprismo y neoliberalismo*. Lima: DESCO.