

LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL MERITOCRÁTICO EN PERÚ, UN ESTUDIO DE CASO

IMPLEMENTATION OF MERITOCRATIC CIVIL SERVICE IN PERÚ, A CASE STUDY

Luis Alonso Ortiz Peralta Murillo⁽¹⁾

Universidad Católica de Santa María, Arequipa

Resumen: Durante los últimos años el Estado peruano implementó el servicio civil meritocrático⁽²⁾ como parte de la Política de Modernización de la Gestión Pública⁽³⁾, una de las estrategias utilizadas fue la incorporación del Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP)⁽⁴⁾ en entidades específicas. Este artículo presenta un estudio de caso en el sector educación en Lima, muestra la cultura organizacional predominante y la resistencia al cambio, sustentada en el poder que concentran los trabajadores del régimen laboral del D. L. N° 276. Durante el periodo de tiempo investigado el Cuerpo de Gerentes Públicos demostraron conocimientos generales de gestión y normativa pública, pero tuvieron limitadas capacidades de liderazgo, trabajo en equipo, gestión estratégica y gestión del entorno político.

Palabras Clave: Servicio Civil Meritocrático, modernización, gestión pública, Cuerpo de Gerentes Públicos, cultura organizacional, poder.

Abstract: During the last years, the Peruvian State implemented the meritocratic civil service as part of the Public Management Modernization Policy, one of the

(1) Abogado por la Universidad Católica de Santa María Arequipa, Magister en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor de la Comisión de Producción del Congreso de la República del Perú. Contacto: alonsortizpm@gmail.com

(2) La Ley N° 30057 del Servicio Civil señala que su objeto es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas.

(3) El Decreto Supremo N° 004-2013-PCM aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

(4) El Decreto Legislativo 1024 crea y regula el Cuerpo de Gerentes Públicos.

strategies used was the incorporation of the Corps of Public Managers (CGP) in specific entities. This article presents a case study in the education sector in Lima, showing the predominant organizational culture and resistance to change, based on the power concentrated by the workers of the labor regime of DL No. 276. During the period of time investigated, the Corps of Public Managers demonstrated general knowledge of management and public regulations, but had limited leadership, teamwork, strategic management and management of the political environment.

Key Words: Meritocratic Civil Service, modernization, polity, public management, organizational culture, power.

1. Introducción

En el sector público peruano existen quince regímenes laborales diferentes, lo que refleja el desorden y tratamiento diferenciado entre los servidores públicos del país, haciendo que en la práctica convivan funcionarios con asimetrías de derechos, pese a que están en los mismos puestos de trabajo y realizando las mismas funciones.

Por ello, cuando Nuria Esparch fue nombrada como presidenta del Consejo Directivo de la Autoridad del Servicio Civil (SERVIR) en el 2008, se le encomendó proponer una solución a este problema, decidiendo por una estrategia de cambio progresivo, pues sabía que un cambio brusco que pretenda ordenar esta realidad, sería complejo y de difícil éxito.

Con el fin de insertar la meritocracia de manera progresiva, inició con la creación de un cuerpo élite cuya asignación estuviera supeditada al requerimiento de la organización de destino, "Así, en lugar de una ley general que abordase de una vez todos los temas pendientes con relación al empleo público, surgió la idea de una Ley que se denominó habilitadora y facilitadora ... [Que creara]... un cuerpo transitorio que funcionara como un invernadero de directivos públicos" (Cortázar, 2008)⁽⁵⁾.

Así nace el Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP). Esparch señala: "Lo que hicimos fue tomar a propósito el CGP y desarrollarlo más fuertemente porque se podía comprar experiencia del sector privado... entonces el CGP, en verdad, le "compró" tiempo a las otras experiencias". (ídem). Para la conformación del CGP se priorizó la selección por competencias considerando habilidades políticas, algo inusual en el Estado Peruano, pero necesario, dada la complejidad de la dimensión político cultural en las entidades públicas del país.

2. La política de la burocracia

En efecto, las habilidades políticas iban a ser necesarias; al respecto Guy Peters en su libro "La Política de la Burocracia" presta atención al ámbito político cultural y resalta el inadecuado entendimiento de la burocracia como parte fundamental del proceso político:

"Los resultados del sistema político se juzgan no sólo por sus componentes objetivos; esto es, lo que el sistema político provee al ciudadano en la forma de gratificaciones y privaciones, pero también por sus componentes subjetivos; es decir, la forma en que esas gratificaciones

(5) Texto citado en Alza, Carlos (compilador) "Aprender de la experiencia. Ocho estudios de caso para enseñar Políticas Públicas y Gestión Pública", 2014 pág. 193-215.

y privaciones son entregadas a los ciudadanos, especialmente por los servidores públicos en contacto directo con ellos -donde- los estratos más bajos de la administración son los que tienen más que ver con los resultados de ésta -por ello- cuando lo que está en juego no está vinculado estrictamente a la prestación de servicios públicos o regulaciones, sino al conflicto entre actores ... lo que deviene necesario no es la capacidad burocrática... sino, por el contrario, lo que resulta imprescindible es la capacidad de construcción política". (Peters, 1999:11).

Por su lado, basado en un trabajo anterior de Brehms y Gates, Wolfgang C. Muller (1997) resume una serie de potenciales comportamientos que los burócratas pueden adoptar y como muchas veces estos difieren de aquellas direcciones y expectativas de quienes formalmente están al mando; donde los burócratas pueden: trabajar en el interés de su principal, adoptar comportamientos de elusión por entretenimiento (los burócratas "pierden" el tiempo en aspectos triviales), adoptar comportamientos de elusión disidente (los burócratas no colaboran, porque ellos mismos tienen sus propias preferencias políticas o por el deseo de preservar el statu quo existente) o, adoptar comportamientos de sabotaje (en este caso, actúan activamente en contra de los intereses de sus principales).

Este tipo de comportamientos desarrollan la cultura organizativa, al entenderla como:

"El producto de un proceso dinámico por el cual los miembros de una organización aprenden las respuestas que deben dar a situaciones problemáticas... -los que se manifiestan a través de los- "comportamientos observados de forma regular en la relación entre los individuos que forman parte de una organización, los valores dominantes aceptados, la filosofía que orienta la política de la organización hacia los empleados y los ciudadanos, las reglas de juego para moverse y progresar dentro de la organización, etc". (Ramió, 2002:193).

Tal como observa Ramió, la cultura organizativa, es como el cemento que une y permite construir una casa o edificio: "El cemento representaría en una organización su cultura organizativa: está en todas partes, en pequeñas o grandes cantidades, y es el elemento que articula al resto de las piezas organizativas consiguiendo cierta solidez" (*ídem*).

3. El poder en las organizaciones y el ciclo de vida organizacional

Al reconocer a la burocracia como actor político, debemos preguntarnos por su capacidad de *poder*. Pero, ¿Qué entendemos por poder? En "Poder, un en-

foque radical” Lukes (1974) desarrolla un enfoque tridimensional, asistido del concepto de Hannah Arendt, donde:

“El poder corresponde a la aptitud humana no sólo de actuar, sino de actuar de manera concertada. El poder no es nunca la propiedad de un individuo, pertenece a un grupo y existe sólo mientras permanece unido el grupo... en el momento en que desaparece el grupo que dio origen al poder en un principio, su poder se desvanece igualmente” (Ibid:25).

Sustentado en ello, Lukes desarrolla su concepto a partir de la idea de un poder donde:

“Claramente, todos nos afectamos unos a otros todo el tiempo de mil maneras. El concepto de poder, al igual que los de coerción, influencia, autoridad, etc. con él emparentados, escoge ámbitos de afectación que le parecen significativos en algún aspecto específico. Para que una forma de concebir el poder (o una forma de definir el concepto del poder) sea útil en el análisis de las relaciones sociales, tiene que comportar una respuesta a las preguntas ¿a qué consideran aspectos significativos? Y ¿qué es lo que hace significativo que A afecte a B? ahora bien, el poder así definido, cuando se interpreta y se pone en práctica, proporciona uno o más enfoques del poder, eso es una o más maneras de identificar casos de poder en el mundo real” (Ibid.23-24).

Por otro lado, Sherry Ortner observa que, en las instituciones, el poder en concreto actúa también, mediante agentes encargados de detener e iniciar rutinas según las reglas que los rigen, pero además según sus propios juicios, siendo este control que ostentan sobre las rutinas una posible amenaza contra otros (Ortner, 1986). Siguiendo ese orden de ideas, el dominio de las rutinas, accionando colectivamente, son un mecanismo de movilización de inclinaciones, dotando de poder a los actores que las manejan y que, al ser analizadas en conjunto, generan patrones posibles de rastrear.

Esto se debe a que la organización real resulta de la combinación entre la organización formal y la organización informal:

“Así de la integración, del contraste, de la negociación y del compromiso entre organización formal e informal surge una imagen más real de lo que en concreto constituye una organización: un campo estructurado de acción en el que individuos y grupos, dotados de medios distintos, situados en posiciones diferenciadas y movidos por objetivos no siempre convergentes o compatibles, e incluso en ocasiones contradictorios, establecen relaciones de colaboración, conflicto, negociación y compromiso no sólo sobre las modalidades operativas, sino incluso sobre la definición de la finalidad

misma de la organización, que constituye el objetivo fundamental para el funcionamiento de esas construcciones sociales llamadas organizaciones” (Ramió,2002:185).

Mintzberg ve en las dinámicas del poder, la principal fuente de cambio en el ciclo de vida de cualquier organización y por tanto nos brinda una herramienta para medir el efecto de la incorporación del CGP en el ámbito político-cultural.

Señala que el cambio en el ejercicio de poder se configura dependiendo de las coaliciones externas e internas existentes. Examinando y comprendiendo el crecimiento de una organización, puede ser posible predecir las crisis y las oportunidades con las que se encontrará a medida que las organizaciones evolucionan. Son cinco los tipos de configuración de poder identificados por Mintzberg, que son características de cada etapa del ciclo de vida organizacional⁽⁶⁾.

4. La reforma educativa y magisterial

Para el análisis de nuestro estudio de caso el primer contexto a tomar en cuenta es el iniciado en la década de los noventa donde se presentó un conjunto de reformas sustentadas en la necesidad de la modernización del Estado.

(6) Autocracia, una coalición externa pasiva y un liderazgo personal interno muy fuerte. Esta forma de control tiende a evitar lo político, desincentiva los estándares burocráticos y tolera el crecimiento de una ideología interna siempre y cuando ella gire alrededor del líder.

Instrumental: La organización sirve a la coalición de actores externos dominantes y presenta una coalición interna burocrática con un control personalizado por el líder, suelen tener un compromiso fuerte con la organización que desincentiva el disenso y que compensa la experiencia limitada entre sus miembros.

Misional: Predomina una ideología interna que genera cohesión y sirve para apaciguar las coaliciones externas. La organización presenta un sistema de creencias fuerte.

Sistema Cerrado: Presenta una coalición externa pasiva y una coalición interna muy burocrática. Se caracteriza porque la administración ostenta un balance de poder egocéntrico, no sirve a la coalición externa y está ciego a influencias externas.

Meritocracia: Dada la capacidad profesional de la coalición interna, las fuerzas externas tienden a ser inhibidas fácilmente, La lealtad de la coalición interna está fundada en el profesionalismo y el control burocrático es mínimo. A veces este sistema puede verse politizado.

La Arena Política: Está caracterizada por el conflicto debido a la existencia de centros débiles de poder internos y una coalición externa dividida. Este tipo de configuración también se da cuando existe fuentes de poder divergentes dentro de la organización. Está caracterizada por el conflicto intenso, que normalmente es de corta duración -si la organización ha de sobrevivir- o por un conflicto de poder moderado, que puede prolongarse en el tiempo. Dentro de la arena política existen a su vez cuatro sub categorías: 1) Confrontacional: conflicto intenso de corta duración; 2) Alianzas Frágiles; caracterizada por acuerdos entre las partes 3) Organización Politizada: caracterizada por un conflicto moderado y de naturaleza duradera; 4) Arena Política completa: caracterizada por presentar un conflicto en toda la organización, intenso y breve, que sirve como plataforma de cambio a otras etapas en el ciclo de vida organizacional.

“Sentando las bases para la puesta en marcha de una de las más importantes reformas educativas -cuyos- postulados prevalecen hasta hoy, aunque con formas diferentes y énfasis distinto -una característica de esta primera etapa es que- las decisiones de políticas públicas, parecieran estar desprovistas de aspectos culturales, sociales y políticos. La tecnocracia, que tomaba las decisiones... era ideológicamente ecléctica y se encontraba ajena a las dinámicas locales del poder” (Cuenca,2013: 23-41).

Estos discursos tuvieron su contraparte en espacios como el Foro Educativo, quienes comenzaron a construir un Proyecto Educativo Nacional (PEN), basados en una “lógica más política que tecnocrática, más participativa que experta y organizada sobre la base del enfoque de reforma integral” (ídem.). Ya en el gobierno de Alejandro Toledo, esta corriente de pensamiento concentrada en el Foro Educativo, consolida sus propuestas con la instalación del Consejo Nacional de Educación y la publicación del Proyecto Educativo Nacional (PEN) dando paso a conceptos como equidad, multiculturalidad y descentralización de la gestión educativa. La propuesta descentralizadora y adopción del concepto de gestión educativa originó en el año 2002, el cambio de denominación de Unidad de Servicios Educativos (USE) a Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL). En este esquema donde la unidad básica son las escuelas, las Unidades de Gestión Educativa Local UGEL, al ser las más próximas a ellas, se tornaron en una organización fundamental.

Según Cassasus, el principio que orientaba estos procesos fue que:

“La gestión se vuelva más manejable si la unidad de gestión está constituida por unidades más pequeñas que el sistema en su contenido. Por lo tanto, se procedió a entregar competencias a unidades administrativamente más pequeñas... el contenido concreto de este planteamiento se tradujo, en la práctica, en la redistribución del poder” (Cassasus, 2000:16).

Además, el momento en que se daban estas reflexiones en Perú, coincide con la discusión latinoamericana sobre los nuevos enfoques de gestión educativa centrados en la “*emergencia de los sujetos*”, aun cuando esto no se tradujo en un modelo de gestión ni en acciones concretas, “quedó instalado en el imaginario social que no era posible comprender la gestión sin el protagonismo de los sujetos” (Ibídem: 54).

Luego, en el segundo gobierno de Alan García, “La descentralización educativa entró en una situación particular... pues la urgencia de transferir competencias a los gobiernos regionales y locales y el lanzamiento del Plan de

Municipalización de la Gestión Educativa, ocurrido el 2007, dieron lugar a cambios drásticos” (Cuenca,2013:59-68)⁽⁷⁾.

Sin embargo, el Plan Piloto de Municipalización duró cuatros años, siendo cancelado iniciado el gobierno de Ollanta Humala el 2011. Paralelo a la Reforma Educativa, se impulsó la Reforma Magisterial, que luego de una considerable resistencia por parte del magisterio, fue aprobada en noviembre del 2012 a través de la Ley N° 29944, estableciendo un régimen laboral único para todos los docentes del sector público y condiciones necesarias para una adecuada selección, progresión y desarrollo profesional, brindando la posibilidad de realizar carrera magisterial con mejoras salariales basadas en el mérito.

Un aspecto diferente e importante de la Reforma Magisterial es que amplía las dimensiones del quehacer magisterial y la cantidad de áreas profesionales en las cuales puede desempeñarse un docente, como la labor formadora y de innovación, pero también la posibilidad de acceder a cargos como director o subdirector de una escuela, jefe de gestión pedagógica, especialista pedagógico o incluso director de UGEL. Es a raíz de esta norma que, desde marzo del 2015, las Instituciones Educativas Públicas cuentan con directores elegidos por concurso de méritos y, desde agosto del 2016 las UGEL, cuentan con directores y jefes de gestión pedagógica, elegidos también por mérito a nivel nacional.

5. La modernización del Estado peruano

El segundo contexto a tomar en cuenta es la modernización del Estado, reforma iniciada también en los noventa que incluía el concepto de meritocracia en el servicio civil; es desde el 2007, en lo que Alza ha denominado la cuarta etapa de Reforma de Estado, que identificamos avances respecto a la incorporación de servicio civil meritocrático en el Estado de manera progresiva e integral (aisladamente en “islas de eficiencia” como la SUNAT).

Es interesante resaltar que la reforma del servicio civil, obtuvo viabilidad en el marco de la delegación de facultades que el congreso otorgó al Ejecutivo para implementar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, dando lugar a la dación del Decreto Legislativo N° 1023 que creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil -SERVIR- y el Decreto Legislativo N° 1024 que creó el Cuerpo de Gerentes Públicos -CGP-, siendo una suerte de “punta de lanza” que buscaba penetrar con meritocracia, la burocracia estatal.

(7) Se contemplaba el traspaso de la mayor parte de las funciones ejercidas por las UGEL a municipalidades distritales. Solo 48 distritos a nivel nacional participaron del Piloto, entre ellos, algunos ubicados en la UGEL N° 7.

Años después, se fortaleció el proceso con la aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública a través del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, siendo uno de sus pilares el “Servicio Civil Meritocrático”. En ese marco, en julio del 2013, se promulgó la Ley N° 30057 del Servicio Civil Meritocrático. La ley en mención propone como finalidad “que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran” (Art. 3 Ley N° 30057).

Para impulsar la incorporación de servicio civil meritocrático, el Ministerio de Educación, desde inicios del 2013, al tener capacidad de decisión directa en la Dirección Regional de Lima Metropolitana DRELM, tomó la decisión de incluir miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos tanto en la DRELM como en sus siete Unidades de Gestión Educativa Local⁽⁸⁾.

6. La Unidad de Gestión Educativa Local N° 07, un estudio de caso

La naturaleza institucional y ubicación de la Unidades de Gestión Educativa en la estructura del Estado es la de organismos intermedios en el sistema educativo. Asimismo, el Manual de Operaciones (MOP) de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana⁽⁹⁾ señala que las UGEL son órganos descentralizados de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana.

En ese marco, si bien la UGEL N° 7⁽¹⁰⁾ es la más pequeña de las siete existentes en Lima Metropolitana, su población de estudiantes es alrededor de un cuarto de millón⁽¹¹⁾, siendo superior al total existente en las regiones de Tacna y Moquegua⁽¹²⁾.

Como podemos constatar, su dimensión no es deleznable, lo que implica un reto de gestión a ser llevado a cabo con una fuerza laboral de 306 trabajadores, siendo el personal por Contrato Administrativo de Servicios CAS el de mayor presencia con 69.9 % del total, seguido por el personal nombrado (D. L. N° 276) con 28.4 % y donde el Cuerpo de Gerentes Públicos representa el 1.7 %.

(8) Como se señaló en el Cap.1 solo se incorporan miembros del CGP a solicitud de la entidad receptora.

(9) Resolución Ministerial N°125-2015-MINEDU

(10) La existencia institucional de la UGEL N° 07-San Borja se remonta a 1996, cuando la USE N° 09 de Chorrillos y la USE N°10 de Surquillo unen su delimitación jurisdiccional y se crea la USE N° 07 abarcando desde entonces los distritos de: Barranco, Chorrillos, Miraflores, San Borja, Santiago de Surco, Surquillo y San Luís a quien incorporan cinco años después. El cambio de denominación de Unidad de Servicios Educativos (USE) a Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) se da en el año 2002 mediante la Ley de Bases de Descentralización y la modificación del Reglamento de Organización y Funciones de las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa

(11) Al 2016 la UGEL 07 tiene 243,039 estudiantes y más de 1,500 escuelas, entre IIEE Públicas y Privadas. (Fuente: INEI)

(12) La población de estudiantes al 2016 de la Región Moquegua es de 48,471 y de Tacna es de: 90,788 (Fuente: INEI)

Desde una perspectiva remunerativa, un trabajador CAS gana tres veces más que un personal nombrado, mientras los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos ganan alrededor de once veces más que el personal nombrado D. L. N° 276. Es importante prestar atención a esta asimetría ya que “la estructura económica no es sólo de producción de bienes materiales sino, al mismo tiempo, de producción de relaciones sociales” (Reyes,2007:40).

7. Actores colectivos

El criterio utilizado para identificar a nuestros actores internos y agruparlos en colectivos ha sido el régimen laboral al que pertenecen considerando que las asimetrías remunerativas y diferencias de derechos dependiendo de su régimen laboral no hablan solamente de una diferencia que radica en la normativa, sino que, a partir de esta, se produce determinado tipo de relaciones sociales dentro de la organización y se desarrollan prácticas y comportamientos característicos por cada actor colectivo.

Reyes (2007) en su libro “En nombre del Estado” basa sus investigaciones⁽¹³⁾ en Sherry Ortner, antropóloga estadounidense reconocida por plantear el entendimiento de la cultura como práctica⁽¹⁴⁾. Reyes señala:

“Ortner está convencida que penetrar en las relaciones asimétricas sociales es penetrar en el corazón de lo que pasa en cualquier sistema dado. Igualmente sostiene que estas relaciones, consideradas en sí mismas, son sólo la mitad del problema -siendo la otra mitad- su carácter moral de solidaridad entre dos o más personas. En ese sentido Ortner dirá que los patrones de cooperación, reciprocidad y solidaridad constituyen el otro lado de la moneda de los seres sociales” (Reyes, 2007:42).

Vemos entonces que Reyes sugiere a partir de Ortner, una dualidad, compuesta de la asimetría social por un lado y, por el otro, los vínculos de cooperación y solidaridad que se generan y retroalimentan por su condición social, como si fuera una conciliación entre estructura y agencia, es decir, *como caras de una misma moneda* tal como Hay (2002) lo presentó al proponer el enfoque estratégico relacional, donde la asimetría social es a la estructura, lo que los comportamientos de cooperación y solidaridad son a la agencia.

(13) Esperanza Reyes en su libro “En nombre del Estado” investiga sobre las relaciones entre los servidores públicos en una microred de salud en la costa rural del Perú.

(14) El supuesto que plantea Sherry Ortner de la cultura como prácticas es que esta construye a las personas como actores sociales particulares, los que a su vez reproducen y transforman la cultura que los forma (Reyes, 2007:236).

8. Cronología de acontecimientos significativos

A partir de analizar cómo los actores se afectan unos a otros, podemos entender cómo opera el poder y el efecto de la incorporación y desenvolvimiento del CGP en el ámbito político cultural de esta organización. Esta narración de eventos cronológicos será tratada como piezas de evidencia para demostrar nuestras hipótesis.

Una de las características al momento de seleccionar a los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos es que se postulaba, no a un puesto específico, sino a un puesto tipo, lo que evidenciaba la tendencia generalista del modelo, es decir, a que estos tengan un conocimiento amplio y general de la gestión pública por encima de un conocimiento de un sector particular, prestando mayor atención a las competencias políticas y estratégicas que al conocimiento técnico especializado del sector al que serían enviados. La lógica que subyace a este modelo es que “la función de dirigir es una profesión y requiere que el directivo de alguna manera deje las funciones propias de su profesión de origen y se vuelque de lleno en una nueva actividad profesional, como es la de dirigir lo público” (Corrales, 2015:13).

Al Cuerpo de Gerentes Públicos destacados a la UGEL N° 7 se encontraba esperándolos, el personal del régimen del D. L. N° 276 quienes en la práctica dominaban las rutinas que componen los procedimientos del sector educación mucho mejor que ellos.

Los gerentes públicos se enfrentaban a una organización que además de compleja⁽¹⁵⁾, era corrupta. En efecto, para la Defensoría del Pueblo, el sector educación es una de las instituciones más quejadas⁽¹⁶⁾, del total de quejas presentadas, el mayor número de ellas estuvo dirigido en contra de las UGEL con el 43,5 %.

En abril del 2013, los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos asumieron sus cargos. En el caso de la UGEL N°7, el primer asesor jurídico no duró más de un mes debido al comportamiento hostil contra su persona. En palabras de quien lo sucedió en el cargo en esos tiempos “*cada uno luchaba por sobrevivir*”. Efectivamente, el comportamiento de los miembros del régimen del D. L. N° 276 fue desde el inicio manifiestamente contrario a los gerentes públicos. En este escenario, el personal del régimen del D. L. N° 276 tuvo la posibilidad de practicar sistemáticamente actos contra los gerentes públicos: utilizando el conocimiento de normas específicas no observaban sobre errores formales subsanables que luego eran intencionalmente exacerbados, no transmitían o retrasaban información para la toma de decisiones

(15) Solo en el sector educación encontramos Sistemas de Información y Gestión, que no se encuentran en otros sectores como el Nexus, SUB, SIRA, entre otros.

(16) Al respecto, revisar el Noveno, Décimo, Undécimo y Duodécimo Informe Anual del Defensor del Pueblo ante el Congreso de la República. Disponibles en: www.defensoria.gob.pe.

e impedían la gestión de conocimiento. Incluso, según narra un gerente público: *"Llegaron a borrar el SINAD⁽¹⁷⁾, justo en época de planilla de pago... era para echarle la culpa a administración, es parte del boicot que hacían"*. Además, según narran los gerentes públicos: *"Había un servicio de inteligencia, donde querían saber quién era quién ... y eso lo hicieron con todos"*.

Esta época es descrita como una primera etapa donde *"fue una guerra, un enfrentamiento total"*, siendo el tema remunerativo, el principal motivo de disconformidad: *"Al comienzo no nos pasaban, siempre fue el tema económico y es que la diferencia es de diez a uno, de once a uno"* señala un miembro del CGP.

Tomando en consideración la propuesta de Mintzberg (1984), vemos que la UGEL N° 7, antes de la llegada de los miembros del CGP, mostraba la existencia de un tipo de configuración de poder de sistema cerrado, al presentar una coalición interna burocrática, basada en el control de las formalidades, donde prima la mirada utilitarista de la organización y la búsqueda del personal del régimen del D. L. N° 276 de servirse ellos mismos, sin poder paralelo que los amenazara.

Frente a esta realidad, la decisión del CGP fue asumir un comportamiento confrontacional contra el personal del régimen N° 276, que nos revela, además, el inicio de la etapa de "arena política" conformada. Según Mintzberg (1984), existen cuatro formas posibles de arena política, siendo la primera, la arena política confrontacional: caracterizada por una confrontación breve de naturaleza intensa, concentrada básicamente en dos centros de poder opuestos; la segunda, la arena política de alianzas frágiles: donde las partes llegan a acuerdos temporales. La tercera de organización politizada: caracterizada por un conflicto moderado y constante y finalmente, la arena política completa: donde el conflicto es sumamente intenso y está extendido en toda la organización.

Con el mandato claro por parte de SERVIR de combatir la corrupción, los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos comenzaron a realizar prácticas que incrementaban la transparencia y reducían la discrecionalidad en los procedimientos, por ejemplo, a través de actos públicos de adjudicación de plazas docentes. Este hecho, si bien al inicio fue pobremente ejecutado en términos operativos, significó un cambio sustancial positivo e inicia el proceso de transformación de la organización en términos éticos. Fue la lucha contra la corrupción, lo que en el discurso político fue utilizado para confrontar al personal del D. L. N° 276 y unir, al menos coyunturalmente, a los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos.

(17) El Sistema de Información de Apoyo a la Administración Documental SINAD, es utilizado para registrar información de los trámites de la organización, siendo una herramienta operativa vital para el trabajo diario.

En marzo del 2015, se incorporó un nuevo director de UGEL quien llegaba como cargo de confianza designado por la DRELM. Su incorporación inaugura una nueva etapa caracterizada por la búsqueda de alianzas entre los actores colectivos a través de estrategias de gestión en el ámbito político cultural y, de control y mejora. Para ello, la primera reunión que sostuvo fue con el CGP donde les señaló que lo vean como el *“sexto gerente público en la UGEL”*; dada su voluntad de trabajar estrechamente con ellos.

Sin embargo, a medida que pasaba el tiempo, notó que la capacidad de trabajo en equipo del CGP era

“...terrible; su nombre mismo dice Cuerpo de Gerentes Públicos, en consecuencia, deberían de actuar bajo esos parámetros, pero cada uno por su lado, uno hablando mal del otro, desprestigiando no solo a la persona sino desprestigiando al servicio meritocrático”. Pero no solo eso, observó además que “en el 2015 no solo no había una visión, no solo problemas administrativos... retrasos en los pagos, entre otros; sino que además había un problema más grave, un problema de clima laboral, donde los CAP estaban, por un lado, los CAS por otro lado y los Gerentes Públicos arrinconados”.

Mientras tanto, los miembros del régimen laboral N° 276 que debido a su experiencia conocían los *atajos* administrativos para solucionar los problemas operativos y estaban a cargo de las rutinas de la organización, iniciaron una etapa de cabildeo al principal, con la intención de demostrar que, en la práctica, eran indispensables.

Al respecto, en la entrevista realizada al director de la UGEL, señaló:

“Los que solucionaban los problemas eran los CAP, no los Gerentes Públicos... creo que los nombrados tiene mucho poder y su poder se basa en el manejo burocrático administrativo del sistema, y tienen mucho conocimiento y pueden hacer que un gerente público, o el director cometan un error y fracasen en la gestión, cuando colinda con los intereses de ellos”.

De esta declaración destacan dos elementos: primero, el reconocimiento del poder que los nombrados tienen y la fuente de lo que considera los hace poderosos: su experiencia. Segundo, que reconoce intereses no personales, sino intereses *de ellos*, es decir, intereses colectivos. Pero ¿Cuál era ese interés colectivo? Fundamentalmente, la reducción de las asimetrías salariales.

Estas consideraciones, trajeron como consecuencia que, tras coordinaciones con los propios miembros del CGP, se abriera la posibilidad para

que personal del régimen del D. L. N° 276, pudiera solicitar licencia de trabajo por tres meses⁽¹⁸⁾ y participaran en los concursos de contratación administrativa de servicios CAS del D. L. N° 1057 con la finalidad que su remuneración incremente hasta cuatro veces más. Esta práctica permitió que diferentes miembros del personal nombrado tuvieran acceso al régimen CAS.

Además, se inició una política organizacional de reconocimiento a los trabajadores de todos los regímenes laborales, con énfasis en aquellos que tenían largo tiempo en la organización, así como a los directores y docentes de escuela, a quienes se denominó *aliados estratégicos* para la reforma del sector educación.

Finalmente, y no menos importante, fue el hecho de solicitar el retiro de la gerente público que lideró a este cuerpo en la etapa de la arena política confrontacional, considerando que su alejamiento era necesario para recomponer las relaciones.

Las estrategias aplicadas en el ámbito político cultural y de control y mejora en la organización, lideradas por el principal y apoyadas por los actores colectivos presentes, permitió el desarrollo de buenas prácticas. Un ejemplo fue el proceso de contratación docente para el buen inicio del año escolar, reduciendo la entrega de las resoluciones de contrato de tres meses a 24 horas, asegurando el pago oportuno desde el primer mes a 1178 docentes, reduciendo las horas de ausencia en el colegio, garantizando el cumplimiento de horas efectivas y reduciendo los gastos innecesarios al seguimiento de su trámite en la UGEL. Esta mejora del procedimiento fue reconocida en el Concurso de Buenas Prácticas de Gestión Pública.

Durante el primer semestre del 2016 la agenda nacional estuvo marcada por las elecciones presidenciales donde los avances en el sector educación y la continuidad del ministro Jaime Saavedra eran reconocidos y aceptados por la mayoría de los candidatos. La Reforma Educativa en pleno desarrollo y la inversión sostenida que hacía el Estado desde años atrás, llegaba a su punto más alto (3.85 % del PBI) en una tendencia animada por cumplir estándares internacionales.

En la UGEL N° 7, el clima organizacional era estable y el reconocimiento de proyectos ganadores motivaba una voluntad de trabajo en equipo. Sin embargo, en el marco de la Reforma Magisterial y luego de una primera etapa donde se eligió a docentes y directores de colegios públicos a través de concursos de mérito, llegaba el turno para que se eligiera, entre ellos, a los nuevos directores de las

(18) El reglamento del D.L. N° 276 señala en su artículo N° 115 que los servidores, por año, pueden pedir licencia sin goce de remuneración hasta por 90 días por motivos particulares. Esta fue la modalidad empleada para luego ser contratados en la misma organización bajo régimen CAS.

Unidades de Gestión Educativa Local y jefes de Gestión Pedagógica de todo el país. En ese sentido, los meses para el director de UGEL cuyo cargo era de confianza, que lideró la organización y logró el desarrollo de buenas prácticas estaban contados. En julio del 2016 ingresó una nueva directora en la UGEL N° 7. Este hecho pone fin a la etapa de arena política de alianzas frágiles e inicia en el ámbito político cultural, una reconfiguración de las coaliciones de poder dentro de la organización.

En este nuevo escenario, los actores colectivos desplegaron sus estrategias. Por un lado, los miembros pertenecientes al régimen del D. L. N° 276 a través del dominio de las rutinas organizacionales, comenzaron a demostrar su utilidad para solucionar problemas operativos cotidianos y persuadirla que tenerlos como aliado, era la mejor alternativa para una neófito en gestión pública como ella. Por otro lado, los gerentes públicos, en posición más pasiva, parecían no tener una estrategia definida.

Pero también, había un actor que, si bien no participaba activamente en las coaliciones de poder de la organización, había incrementado tanto su tamaño (69.90 % del total del personal de la UGEL N° 7) que su accionar resultaba fundamental; estos eran los miembros CAS del régimen del D. L. N° 1057. Fue la posibilidad de movilizarlos, la que animó la puesta en marcha de la estrategia de los gerentes públicos para la transformación definitiva de la cultura organizacional y consolidar los avances alcanzados en la etapa anterior.

El personal del régimen CAS, actor colectivo a quien estuvo dirigida principalmente la estrategia comunicacional, tuvo reacción a nivel de algunos individuos, pero no de manera colectiva. Al final de la implementación en diciembre 2016, no hubo cambios en la cultura organizacional, por el contrario, se inició una etapa de conflictos moderados entre el CGP y los trabajadores del régimen del D. L. N° 276.

El resultado de la intervención nos presenta una organización que transitó de ser una Organización de Alianzas Frágiles a una Organización Politizada, caracterizada por presentar conflictos moderados de baja intensidad, pero de naturaleza duradera.

Según Mintzberg, son las coaliciones externas e internas las que a través de las dinámicas de poder definen el estadio de la organización.

En el caso de la UGEL N° 7, antes de la llegada del Cuerpo de Gerentes Públicos encontramos a la organización en una etapa de madurez con características típicas de una organización tipo sistema cerrado: Una coalición externa pasiva constituida principalmente por docentes y directores de escuela pública, donde,

si bien las quejas eran constantes, los reclamos eran individuales y no lograban afectar las coaliciones de poder interno que actuaban organizadamente a través de redes de trabajadores del régimen del D. L. N° 276 y mediante el dominio de las rutinas, preservaban, reproducían e incrementaban su poder, protegiéndose de influencias externas.

Sin embargo, la llegada del Cuerpo de Gerentes Públicos significó un nuevo actor colectivo dentro de la propia organización y en abril del 2013 se inicia una época de transición hacia una organización tipo arena política.

La primera etapa de esta arena política es confrontacional, tanto el personal del régimen del D. L. N° 276 como el Cuerpo de Gerentes Públicos, accionaron a favor de llevar a la organización a momentos límites, que impedían su funcionamiento adecuado. Esta arena política confrontacional concluye con la llegada de un nuevo director a la UGEL N° 7 en marzo del 2015, iniciando la transición hacia una arena política de alianzas frágiles.

Los elementos fundamentales que permitieron las alianzas, fue la gestión de las asimetrías salariales y el reconocimiento del personal dentro de la organización. Esta etapa coincide con el momento de mayores logros de la organización evidenciado a través del reconocimiento de sus buenas prácticas de gestión.

La etapa de alianzas finaliza con el ingreso de una nueva directora, generando un momento de reconfiguraciones de las coaliciones de poder. Es la etapa también del intento frustrado de llevar a cabo un cambio definitivo de la cultura organizacional por parte del Cuerpo de Gerentes Públicos.

La escena final nos muestra, una organización con una arena política tipo organización politizada con conflictos moderados entre sus actores, de naturaleza aparentemente duradera y sin perspectiva de cambio en el horizonte.

9. Conclusiones

Un efecto positivo atribuible al Cuerpo de Gerentes Públicos desde su incorporación e influenciado por el contexto, es el incremento de la transparencia en los procesos a su cargo, permitiendo sean estos más predecibles en beneficio de los usuarios, mostrando capacidad de incorporar principios éticos en la toma de decisiones.

Los problemas encontrados a propósito de su incorporación están vinculados principalmente a la cultura organizacional predominante y la resistencia al

cambio, sustentado en el poder que concentran los trabajadores pertenecientes al régimen laboral del D. L. N° 276. El ejercicio de ese poder, refuerza el considerarse y actuar como guardianes colectivos de una cultura organizacional burocrática necesaria para preservar el statu-quo. Se constata que la naturaleza del poder del personal del régimen del D. L. N° 276 como actor colectivo, no reside en sus posiciones ostensivas dentro de la estructura, sino en su despliegue performativo sustentado en el conocimiento y experiencia de los procedimientos, dándoles capacidad de detener e iniciar rutinas dentro de la organización. Aparentemente, este actor colectivo se basa en las directivas del sector, que opera como un libro de reglas inalterable, generándose una especie de "sacralización" de la normativa para sostener sus actos; sin embargo, en la práctica, es su discreción la que prima al momento de direccionar la acción administrativa, basados en sus propios juicios e intereses. Este control sobre las rutinas de los procedimientos organizacionales es utilizado contra sus amenazas. El CGP es una amenaza al personal del régimen del D. L. N° 276 ya que disminuye su discrecionalidad y en la medida que la discreción sobre las rutinas disminuya, su poder también disminuye. Un elemento que refuerza su poder es la efectividad de su cabildeo político para persuadir al principal; en este caso, el director de la UGEL N° 7. Vemos que en la práctica, poderes y autoridades se acoplan, haciendo que la autoridad sea vulnerable al poder, transformándolo en algunas oportunidades de manera no consciente, en un agente del mismo.

Constatamos que en efecto son tres los ámbitos en los cuales debe desarrollarse la función de los gerentes públicos. Estos son: la gestión del entorno político, la gestión estratégica y la gestión operativa (Corrales, 2015:4-5). En nuestro estudio de caso los miembros del Cuerpo de Gerentes Públicos han demostrado conocimientos generales de gestión y normativa pública, sin embargo, tienen limitadas capacidades de liderazgo, trabajo en equipo, gestión estratégica y gestión del entorno político, lo que impide llevar a la UGEL N° 7 a otras etapas de desarrollo en su ciclo de vida organizacional.

El señalar que el CGP tiene conocimientos generales de gestión y normativa pública no quiere decir que hayan implementado cambios significativos en el ámbito técnico-normativo; pero tampoco quiere decir que no existieran cambios durante el periodo de investigación, los que responden fundamentalmente al contexto; es decir, a la Reforma Educativa y Modernización del Estado peruano.

No solo la reducción de la discrecionalidad del personal del régimen del D. L. N° 276 como consecuencia de la presencia del CGP generaba la hostilidad y rechazo a estos, sino que se confirma la teoría propuesta por Sherry Ortner (1994) y asumida por Esperanza Reyes (2007), donde las relaciones asimétricas son el corazón de lo que pasa en cualquier sistema dado y que estas son solo la mitad del problema -siendo la otra mitad- su carácter moral de solidaridad y cooperación.

De ello concluimos que las asimetrías son a la estructura, lo que la solidaridad y cooperación son a la agencia.

Por ello, el nivelar temporalmente las asimetrías salariales, pero también reconocer la experiencia del personal del régimen del D. L. N° 276 al otorgarles cargos de jefatura y agradecimiento público, fueron prácticas que trajeron resultados positivos generando comportamientos de solidaridad y cooperación entre los actores colectivos. Es interesante ver el aspecto simbólico y no solo material de esta práctica, ya que la nivelación de las asimetrías no solo fue parcial y temporal, sino que no alcanzó salvo a algunos miembros del régimen del D. L. N° 276 pero permitió una transformación del comportamiento de todo el colectivo.

Si bien SERVIR realiza monitoreo y evaluaciones periódicas a los CGP de manera individual, en la práctica, no se observa ni está previsto un acompañamiento, monitoreo y evaluación a su gestión como actor colectivo, haciendo lo que en principio parecía ser una estrategia cuidadosamente planeada, para incorporar de manera integral un trabajo en equipo del Cuerpo de Gerentes Públicos en las UGEL de Lima Metropolitana, carezca de mecanismos de control y mejora que permitan identificar debilidades y fortalecer competencias en los ámbitos estratégicos y políticos⁽¹⁹⁾.

Referencias

ALZA, C. (2012). VI Seminario de Reforma del Estado. *"Gestión Pública: Balances y Perspectivas"*. En ALZA, Carlos (editor) Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

----- (2014) Oportunidad para Servir. El caso de la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos en el Perú. En ALZA, Carlos (compilador). *Aprender de la Experiencia. Ocho estudios de caso para enseñar Políticas y Gestión Pública*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Lima.

ARENDRT, H. (1970). *On violence*. Harvest Book Harcourt, Inc. USA.

AUTORIDAD NACIONAL DE SERVICIO CIVIL-SERVIR (2012). *El servicio civil peruano. Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. Lima.

(19) Es importante mencionar que el artículo N° 24 de la Ley N° 30057 del Servicio Civil señala que "la evaluación se realiza tomando en cuenta principalmente, factores o metas individuales relacionadas a la función que desempeña el servidor. Adicionalmente, se pueden tomar en cuenta factores grupales cuando se hubiera establecido oficialmente indicadores de gestión para la entidad y sus unidades orgánicas"

BARDACH, E. (1977). *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*. Colonial Press. USA.

CANGALAYA, M. (2015). *Gerentes Públicos en Gobierno Regionales. Profesionalizando el Estado peruano en un contexto de debilidad institucional (2011-2014)*. Tesis para optar el título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales. Especialidad de Ciencia Política y Gobierno.

CARRANZA, A. (2013). *Generando Valor Público a través de la Reforma del Servicio Civil: la creación de SERVIR y el Cuerpo de Gerentes Públicos*. Tesis para optar el título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales. Especialidad de Ciencia Política y Gobierno.

COLLIER, D. (2011). Understanding Process Tracing. En: *Political Science and Politics*, 44. N° 4 pp.823-830.

COLLIS, J. HUSSEY, R. (2014). *Business Research. A practical Guide for Under Graduate and Postgraduate students*. Palgrave. USA.

CORRALES, A. (2015). De gerentes públicos a directivos públicos en la reforma del servicio civil peruano. *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015.

CORTÁZAR, J. C. (2008). *Impulsando reformas institucionales en contexto de bloqueo y debilidad institucional: El caso de la iniciativa de reforma del servicio civil peruano*. Disponible en: <http://jccortazar.com/wp-content/uploads/2014/01/Impulsando-reformas-institucionales.pdf>

CORTÁZAR, J.C. FUENZALIDA, J. LA FUENTE, M. (2016). *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos ¿mejor desempeño del Estado?* Banco Interamericano de Desarrollo BID.

CUENCA, R. (2013). Pensamiento Educativo Peruano Volumen XV: *Cambio, continuidad y búsqueda de consenso, 1980-2011*. Derrama Magisterial. Lima

DARGENT, E. (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America, the experts running government*. Cambridge University Press.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (2009). *Aportes de la Defensoría del Pueblo para una Educación sin Corrupción*. Serie Informes Defensoriales – Informe N° 147.

DÍAZ, H. VALDIVIA, N. LAJO, R. (2007). *Descentralización, organismos intermedios y equidad educativa: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local-UGEL*. Buenos Aires.

DOWNS, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Little, Brown and Company.

ESPARCH, N. (2012). *Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil. Avances de Investigación 3*. Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE. Lima.

FERRERO, R. (1975). *Ciencia Política. Teoría del Estado y derecho constitucional*. Editorial Studium. Lima

FREEMON E. K, James E. Rosenzweig. (1988). *Administración en las organizaciones. Enfoque de sistemas y de contingencias* 4ta Edición Mac Graw Hill, Interamericana de México S.A. México D.F.

FUKUYAMA, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity*. Free Press Paperbacks. New York .

GARCÍA, L. (2014). La implementación contenciosa de los programas sociales: el empadronamiento del Programa del Vaso de Leche en Villa el Salvador (2002-2010) Vol. XLI N° 74, primer semestre 2014. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

GONZALES DE OLARTE, E. (1998). *Neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural 1990-1997*. Lima: IEP, Consorcio de investigación económica.

GOVERNA (2012). *Consultoría para la Evaluación del Diseño, Procesos y Resultado del Cuerpo de Gerentes Públicos*. Informe Final. GOVERNA SAC. Lima.

HAY, C. (2002). *Political Analysis. A Critical Introduction*. Palgrave Macmillan. New York.

----- (2006). *The State. Theories and Issues*. Palgrave Macmillan. New York.

JOHANSSON, R. (2003). *Case Study Methodology* Disertación en la conferencia internacional Methodologies in Housing Research, organizada por the Royal Institute of Technology en cooperación con the International Association of People-Environment Studies. Estocolmo, 22-24 septiembre 2003.

LONGO, F. (2002). Institucionalizar la gerencia pública. Retos y Dificultades. Ponencia presentada en el *Primer Congrés Català de Gestió Pública*. Barcelona

----- (2011). Grupo de trabajo: Presente y Futuro de la Dirección Pública. Estudio introductorio. En: Martínez Puón, Rafael. *Directivos versus Políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos. México.

LUKES, S. (1974). *Power: A radical View*. The Mac Millan Press. Londres.

MARCH, J. (1991). *How decisions happen in organization* Volume 6. Stanford University.

MAHONEY, J. (2010). After KKV: The New Methodology of Qualitative Research." *World Politics*, volumen 62, número 1.

MARTÍNEZ, R. (2013). *La profesionalización de la Función Pública: Ideas para Latinoamérica*. Colecciones de Gobierno y Administración Pública del GIGEP. Mérida, Venezuela.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2015). *Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación*. Decreto Supremo 001-2015-MINEDU Extraído de http://www.minedu.gob.pe/p/xtras/ds_001-2015-minedu.pdf

----- (2015). *Guía para los compromisos de desempeño* extraído de: http://www.minedu.gob.pe/p/cdd/pdf/guia_compromisos_de_desempeno_2015.pdf.

----- (2015). *Lineamiento de Acción para la Educación que queremos en Lima Metropolitana al 2021* extraído de: <http://www.dreim.gob.pe/noticias/dreim-aprobo-las-orientaciones-la-educacion-que-queremos-y-nos-merecemos-en-lima-metropolitana-al-2021>

----- (2015). *Manual de Operaciones MOP* Resolución Ministerial 215-2015-MINEDU extraído de <http://www.dreim.gob.pe>

MINTZBERG, H. (1984). Power and Organizational Life Cycles, *Academy of Management Review*. Vol. 9, No 2.

MULLER, W. (2008). *Governments and Bureaucracies, Comparative Politics*. Oxford University Press.

NJENGA, G. (1984). A summary of Henry Mintzberg's work on Power and organizational life cycles *Academy of Management Review* Vol9, N° 2. 207-224 extraído de: <https://suplus.strathmore.edu/bitstream/handle/11071/3295/power%20and%20organization.pdf?sequence=1>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe OCDE*

ORTNER, S. (1994). Theory in Anthropology Since the Sixties"Chapter Twelve. En Nicholas B Dirks, Geoff Eley, Sherry B. Ortner. *Culture, Power, History. A reader in Contemporary Social History*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, USA; pp. 372-411.

- PAN, S. (2005). Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma de gobierno. En *Gestión y Política Pública*, Volumen XVI. Núm. 2"
- PETERS, G. (1999). *La Política de la Burocracia*. Fondo de Cultura Económica
- PIERRE, J., PETERS, G. (2000). *Governance, Politics, and the State*. St Martin's Press. USA
- PIERSON, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics Vol. 94, N°2 pp. 251-267. *The American Political Science Review*
- PFEFFER, J. (1993). *El poder en las organizaciones*. Mc Graw Hill, Madrid.
- POLLIT C. BOUCKAERT G. (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*
- RAMÍO, C. (2002). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Editorial Tecnos. Madrid
- REYES, E. (2007). *En nombre del Estado. Servidores públicos en una microred de salud en la costa rural del Perú*. Instituto de Estudios Peruano IEP. Lima.
- SEDDON, T. (1997). *Markets and the English: Rethinking educational restructuring as institutional design*. *British Journal of Sociology of Education* Vol. 18, No. 2.
- SUBIRATS, J. (2008). *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*. Extraído de: uab.academia.edu/joansubirats
- URTEAGA, M. (2015). *Propuesta de Investigación Marco Preliminar. Cuando los poderosos pierden a favor de los débiles: Arenas de competencia, coaliciones de política y aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos en el Perú (2008-2011)*.
- VALDIVIA N, DÍAZ H. (2008). *Análisis de Programas, Procesos y Resultados educativos en el Perú. Contribuciones Empíricas para el debate, Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local-UGEL*. Lima. GRADE .
- VILLORIA, M. (2008). Prólogo en Cortázar, Juan Carlos. *Reformas Institucionales: el caso de la reforma del servicio civil peruano*. Fondo Editorial de la Escuela de Postgrado de la Universidad Continental.