

**Instituto de Estudios Peruanos - IEP**  
**Ciclo de Mesas Verdes:**  
**Políticas públicas en perspectiva histórica**

**(RELATORIAS)**

Mesa 1

Fecha: 26 de junio de 2019

Título: “La gestión de lo público en el Perú como tema historiográfico. Propuesta Metodológica”.

Expositor: Javier Saravia

Comentarios: César Puerta – Santiago Túcunan

---

### **1. Breve reseña de la hoja de vida del ponente**

Javier Saravía, es historiador por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, donde además hizo una maestría en sociología. Forma parte del equipo de investigación del proyecto: Políticas Públicas en Perspectiva Histórica, del GI Diseñando Perú de la Facultad de Ciencias Sociales de la universidad de San Marcos. Ha sido docente en la Universidad Científica del Sur y en la Universidad César Vallejo. Entre sus publicaciones se encuentran: “La gestión pública en el Perú. Una perspectiva histórica” (2019), en la revista *Líneas Generales*, de la Universidad de Lima; y “Populistas y populismos en el Perú. Una aproximación biográfica”, en la revista *Desde el Sur* (2015).

### **2. Resumen de la exposición**

El expositor inicia su intervención señalando que su interés por estudiar las políticas públicas desde una perspectiva histórica, está ligado a un interés previo sobre el estudio del poder, dónde radica este y los diferentes matices que toma en la vida social. El poder, señala, más allá de ser impositivo, no es un poder absoluto, porque en determinados momentos y circunstancias hay una intervención en la sociedad que los moldea. En tal sentido le interesa saber la manera en la cual la sociedad interviene y modifica este poder creando nuevas dinámicas

Luego anuncia que su exposición se centrará en delimitar su propuesta metodológica, que va materializarse en la noción de lo que él denomina “Gestión de lo público”. Lo primero en señalar es que la apuesta por esta noción tuvo como contexto los análisis que se han comenzado a elaborar sobre el Estado a puertas del Bicentenario, y en concreto sobre aspectos puntuales sobre su funcionamiento, a partir por ejemplo de la adopción de recientes arreglos institucionales como la ley SERVIR, que motivaron preguntas sobre la evolución del servicio público las barreras que han impedido la existencia de una administración eficiente.

En la búsqueda de información, evidencio que los estudios eran básicamente abordados desde la Ciencia Política y el Derecho Administrativo, y no existían estudios propiamente históricos. En la literatura revisada, diversas tesis señalaban puntos divergentes de la preocupación estatal por plantear un modelo de burócrata, señalando incluso que no había habido una política 2

pública al respecto, entre otras cosas, porque no se había establecido con claridad un concepto instrumental de servidor público y de política pública. Sin embargo, en los hechos, el Estado jamás se ha paralizado por eso, pues su dinámica siempre lo ha llevado a solucionar un problema concreto a través de diversas herramientas. Esta faceta historia de la práctica estatal, de la manera de gestionar en distintos momentos, de acuerdo a Saravia no puede denominarse “Gestión Pública”, pues este término está completamente impregnado por las nociones y las prácticas relativamente recientes adoptadas por los actores estatales. Propone por lo tanto la noción de “Gestión de lo Público”, a la cual concibe como las prácticas concretas puestas en marcha por el Estado moderno y sus burocracias, que han sido vitales para su propia supervivencia y la de sus sociedades.

Con el término propuesto se puede hablar de una “Gestión de lo público” a partir del siglo XVIII, con la emergencia del Estado moderno, que tomará la modalidad de administración. En tanto que la gestión pública aparece en el siglo XX y conforma una serie de tecnicismos que no han sido abordados históricamente, por un alejamiento en el estudio de temas propios del Estado, a pesar que en el caso peruano existía cierta tradición al respecto con los estudios de Jorge Basadre y otros autores quienes abordan el tema sin ponerles categorías teóricas. Mientras que la literatura reciente hace pensar que la gestión pública en su sentido moderno no ha existido a lo largo de la vida republicana.

Otro vacío que existe es que al no estar familiarizado con las partes teóricas mencionadas, no se ha desarrollado una escuela propiamente de Historia Gubernamental o Institucional. En años recientes se ha abordado el tema principalmente desde la Ciencia Política; sin embargo, se abre la pregunta de cuáles son los temas que debe abordar el estudio de la Gestión Pública

En ello hay una visión principalmente fijada en lo inmediato y en el corto plazo, rastreando actores del momento y situaciones concretas sin necesidad de evaluar o entender un desarrollo de carácter histórico. Esto es lo que en cierta medida ha truncado la posibilidad de tener un diagnóstico o un panorama completo. En esta línea los análisis que parten desde los años noventa, desde las ciencias sociales, se concentran en casos particulares de algunas entidades o prácticas puntuales de los gobiernos; pero no hay una perspectiva general y un mapa que sistematice estos casos.

En años recientes se plante desde la Ciencia Política cierto análisis histórico de la gestión pública para comprender el ámbito político de esta. Pero esto no basta, pues hace falta además un lenguaje específico, que no se ha desarrollado entre otras cosas por la propia incapacidad o ausencia de los historiadores para enfrentar este campo. En tal sentido ha primado en el país el estudio social por sobre el estudio formal del Estado. La tesis de Herbold Carl, *Developments in the Peruvian administrative system, 1919 – 1930*, señala que se ha generado un sistema que no permite el desarrollo de una gestión como tal, lo cual se va a ver en el siglo XX. Fucuyama indica que nos habíamos centrado en procedimientos y métodos de implementación que pasaron por alto la dinámica de actores políticos basados en la confianza de que el modelo iba a funcionar. La historia al alejarse

de la política y avocarse a lo social, en la búsqueda de nuevos actores y nuevas fuentes fuera de lo estatal hizo que olvidáramos el carácter y naturaleza institucional de este. 3

En esta línea lo que se propone es estudiar la “gestión de lo público”, sin temer el problema del anacronismo. El cómo abordarlo va de la mano con la naturaleza del Estado y la capacidad de los actores sociales de ejercer presión sobre él a medida que crece. En los hechos, el Estado se ha orientado a administrar la solución a los problemas en base a ensayo y error, a través de instituciones creadas para enfocarse en la problemática social.

En el concepto moderno de la gestión pública, se dice de ella que es el conjunto de acciones mediante las cuales las instituciones tienden al cumplimiento de sus objetivos y fines. En contraste, se propone aquí que la “gestión de lo público”, busca determinar las etapas de la acción estatal. Saravia resalta además la necesidad de hacer énfasis en la voluntad política y la capacidad de ciertos actores políticos, así como en el carácter histórico de un Estado que crece y que tiene poca institucionalidad, como en el caso peruano.

El libro de Charles Jean Bonin – *Principios de administración pública*- Señala que, para la revolución francesa, aunque no de manera autónoma, el término era conocido en Francia, aunque se mezclaba con el término de gobierno y ministerio de la policía. La revolución supone un cambio del Estado frente al ciudadano, dado que la policía es la expresión de un Estado mínimo y esencialmente represivo. La revolución genera el espacio porque destruye las desigualdades sociales y crea un fórmula de relación entre la comunidad y el individuo. La interrelación es la Administración Pública, que queriéndolo o no determinan nuevas capacidades, mecanismos e instrumentos amparados en cuerpos normativos y efectivizarlos. Es así como aparecen burocracias e instituciones.

La utilidad de lo histórico está en el situar el desarrollo conceptual y terminológico en el que se definen conceptos básicos como: Estado, política, ciudadanía, etcétera, para adentrarnos en la evolución de los términos. Estos procesos se dan en periodos de crisis del Estado donde la aparición de los ministerios surge como fórmula para afrontar y solucionar los problemas concretos que surgen en contextos sociales que también se van haciendo más complejos.

Para el Siglo XIX, tras la independencia, el concepto de Estado, bien público y ciudadanía comienzan a ser debatidos, es necesario entender su naturaleza y como los actores configuran su funcionamiento. Una atingencia es la particularidad en el entendimiento conceptual de diferentes actores e instituciones, a medida que se complejiza las relaciones del Estado se tiene que: 1. Relacionarse con otros estados en el plano institucional con los que asume compromisos y un lenguaje común; y 2. Cada vez tiene más actores que intervienen lo cual repercute en cómo se configuran las instituciones y le tratamiento de los problemas públicos.

Para el Siglo XX – XXI., el crecimiento del aparato burocrático hace que se consoliden y diversifiquen actores. De aquí surgen determinadas categorías que nos permiten tener un control sobre lo que se analiza

Por otro lado resulta fundamental identificar a los actores políticos: elites nacionales, movimientos sociales, grupos de interés internacional. La política pública se define como una lucha y alianza entre actores políticos, y debe tener un enfoque de larga duración y

de trascendencia de negociaciones que incluye enfoques técnicos y legales. No escapa a esto, en determinada medida, tener el enfoque de conservar viejas estructuras. 4

Esta visión se puede confundir con una conceptualización del Estado instrumental, propio de la teoría política marxista y weberiana, que asume al aparato estatal como instrumento para controlar o servir. De Jasay, hace énfasis en que en algún momento el Estado se independiza, adopta un carácter y se convierte en un actor con objetivos propios, y supera la incapacidad de los intereses privados para cooperar donde tiene que haber concesiones y negociaciones.

Saravia distingue cuatro fases del Estado: Policial, liberal, de bienestar y neoliberal; como categorías macro. Para el caso propone estados de tipo: Caudillista, de 1821 – 1896; la Ampliación de Roles, de 1896 – 1930; el Estado planificador, 1930 – 1980; y el Periodo de Reforma del Estado en curso. En el primero ante la falta de institucionalidad prima la voluntad del caudillo, nos encontraríamos en un Estado Policía encargado de recaudar impuesto y resguardar el orden social. Luego un Estado de Ampliación de roles, donde se expande sus funciones de orden y policía a la salud y educación. El Estado de bienestar con un aparato sofisticado y planificador que crea derechos y facilidades a la persona. Posteriormente el Estado de reformas, que se cree es en cierta forma un retorno al Estado se reducido y desinteresado de lo social.

En la medida en que el Estado crece, se crean más ministerios con la finalidad de ganar presencia y responder a los problemas públicos. En un primer momento el Estado se concentra en el ámbito de la recaudación, y luego pasa a la atención de los problemas. De Jasay ve al Estado como administrador y solucionador de problemas. Sin embargo surge la pregunta de qué hace para subsistir: elige a qué sectores ayudar o no. El énfasis en la supervivencia, da a entender que tiene una posición concreta frente a problemas que son de largo plazo y que supera las perspectivas de grupos e individuales. Esto va referido a las concepciones que tengan del problema desde las cuales se desarrollan muchas de las políticas públicas y concesiones de derechos. Solo en la medida en que comprendamos que el Estado es un organismo que lucha por su supervivencia es que podemos entender la configuración de las dinámicas.

Hay un énfasis en que el Estado está hecho por personas y que sigue en una mirada tradicionalista. El servidor público cambia de tener una perspectiva militarizada a una más profesional (hito histórico que pone Sánchez Cerro en el caso peruano). Sin embargo, el tema del Servidor Público no es un tema cerrado, que se manifiesta en la reacción de las instituciones ante procesos de reestructuración estatal. De ahí que tomando el análisis de esto es que se colige que el modelo solo no basta, existen otras fuerzas que buscan sobrevivir a la reestructuración del Estado. El cómo la sociedad usa, modifica y crea la relación que tiene con el Estado es una pregunta que se busca responder.

### **3. Principales comentarios o conclusiones**

#### **Santiago Túcunan**

Una buena parte de la opinión pública entiende que la historia debe ayudar a solucionar los problemas del país y este enfoque puede dar respuesta a esto. Se pregunta el porqué de este estudio, que puede ser algo meramente circunstancial; para luego resaltar que el estudio nos 5

permite analizar el tránsito de una época a otra. Un primer drama es la independencia donde se abre el debate monárquico – republicano. A pesar de este drama el Estado supo sobrevivir a los intereses oligárquicos en relación al clientelismo, la fuga de talentos, etcétera. Existe una poca visión de estadista de los funcionarios del XIX', se dan pocos ejemplos de administraciones exitosas. A modo de anécdota analiza el cómo cada virrey hacia un diagnóstico e informes vía asesores para informar que sus intereses eran traicionados.

Una primera crítica es que el estudio no ha tocado el periodo de la Guerra con Chile, periodo en el cual la administración pública pasa por un segundo drama. También señala que a lo largo del tiempo no se ha visto el crecimiento del aparato estatal, la creación de nuevos ministerios y su reorganización; sin embargo se ha puesto énfasis en el problema de la idoneidad de los servidores públicos y no tanto en su tamaño. Señala que tampoco se trata de un problema presupuestal – económico. A lo largo de la visión del trabajo resalta la falta de profesionalismo y más bien la pérdida de entusiasmo y desencanto de los funcionarios.

Se acoge con beneplácito el análisis del gobierno de Velasco Alvarado, para luego indicar que para la década de 1990 hay una falta de mecanismos de control del gasto público; así como la expansión de los actos de corrupción. El trabajo reabre el debate sobre la investigación de las entidades públicas que inicia Ella Dumbbar Temple, en la Universidad de San Marcos. Recomienda la importancia de la casuística para dar luces a las particularidades del fenómeno.

### **Cesar Puerta:**

Resalta como una virtud el no caer en el anacronismo en el estudio de la Gestión de lo Público, dado que es un concepto reciente y más bien aprecia positivamente la propuesta del autor. Se sugiere que esto se especifique en el marco metodológico. En segundo lugar señala que existe un predominio de los estudios jurídicos, de ciencia política, administrativos, sobre la Gestión Pública centrado en casos puntuales que son necesarios y que retomara en lo sucesivo.

Por otro lado para el estudio de la “Gestión de lo Público” es importante el llamado “Peso de la tradición” como elemento a tomar en cuenta, se refiere con ello, por ejemplo, a cómo en una sociedad como la nuestra se impuso una cultura patrimonial, clientelar y la falta de división de lo privado y lo particular. Esto debería ser mencionado en la parte de la metodología con mayor énfasis. Se pregunta ¿hasta qué momento en la historia del Perú el peso de la cultura patrimonial es enorme? ¿Cuándo aparecen elementos más modernos en el estudio de la Gestión Pública?

Puntualmente, desde su perspectiva la propuesta metodológica lo primero que debe hacer es una crítica a la fuente; identificar autores, en cada contexto y periodos, con sus propias lógicas de actuación; y finalmente la trayectoria de la gestión de lo público en la vida republicana peruana. Menciona al respecto tres etapas: la patrimonial independencia – hasta fines del XIX; el Estado planificador, hasta la década de 1980; y la reforma liberal a partir de la década de 1990. Cada etapa tiene sus particularidades. 6

Luego plantea observaciones puntuales:

- Se habla de la Gestión Pública y el Estado queda en un segundo plano, incluso desaparece. Una historia de la Gestión de lo público en el fondo es la otra cara de la moneda del desarrollo histórico del Estado, a pesar de que en muchos momentos este se haya desentendido de la atención de lo público.

- Existen temas que se deben trabajar: estudios de caso sobre la organización estatal, la creación de ministerios u organismos que sin ser ministerios empiezan a asumir la problemática social.

- Un tema importante es el estudio de la Gestión de lo Público es la relación con el campo político. El gobierno de Castilla politiza la gestión pública, pues él conocía la relación de jerarquía que le ayudo a construir un aparato de poder que lo favorecerá, lo mismo pasó con Velasco en cuyo gobierno, los altos cargos públicos fueron ocupados por militares en servicio. Caso similar sucede en el oncenio.

- Llama la atención sobre la relación de la Gestión de lo Público y la academia, al señalar que en el caso peruano la estadística surge como herramienta del Estado para que pueda hacer las cosas mejor, que inicia en el XIX y se afianza en el XX. Lo mismo sucede durante la Reforma Agraria de la década de 1960, cuando los sociólogos ayudan a comprender los fenómenos del ámbito rural, por lo que se inicia su incorporación al aparato estatal. Ejemplo SINAMOS y el proyecto Vicos, que fueron conducidos por un puñado de intelectuales.

- Momentos críticos relevantes de ser estudiados. El primero es la ocupación chilena, pues de acuerdo a McEvoy en este periodo ocurre una invasión de funcionarios chilenos que van a tomar el control del Estado, un hecho sobre el cual se sabe poco y requiere revisarse para dar luces sobre su impacto en la transformación estatal. El segundo momento es la época de Fujimori, cuando el Estado se reinventa y es objeto de reformas sustanciales.

Un asunto que debe estar explícito es la dialéctica entre una sociedad donde surgen cada vez más demandas y un Estado que las asume y empieza a crecer. El crecimiento de las demandas y la aparición de nuevos actores, se asume como un proceso “natural” – dado por las condiciones sociales-; frente a un Estado que no crece naturalmente, que más bien necesita planificarse, una realidad que genera una relación de ajustes permanentes que no siempre son resueltos de manera eficiente.

Otro tema relevante es dilucidar dónde se observa la naturaleza de lo público es la Política Pública. Al estudiar históricamente este proceso se observa una secuencia que esquemáticamente puede presentarse de la siguiente manera:

1. Visiones, en las que hay alguien que piensa cómo atender la demanda y dar soluciones. No se trata solo de un grupo que negocie y presione, sino en primer lugar de la presencia de actores que tienen iniciativas, problematizan y proponen temas.

2. Tienen que haber grupos de interés detrás, los cuales presionan y se relevan.

3. Tiene que haber un cierto nivel de consenso o un ambiente autoritario que imponga la medida. 7

4. Tiene que haber pericia institucional, técnica y profesional de personas que sepan cómo hacer las políticas.

5. Recursos financieros. Se ilustra con el ejemplo de “las Invasiones”. Este es el discurso construido por Hernando de Soto, quien señala que hay un grupo de interés de quienes constituyen esas invasiones y también el capital político que esa población puede constituir a miras al futuro, existe un consenso entre estado y actores, hay pericia institucional con ministerio que ya estaba estudiando el tema, en la que había data histórica y conocimiento del problema, y recursos financieros del COFOPRI.

Javier Saravia finalmente señala que el análisis de la gestión de lo público y el Estado son historias entrecruzadas, y que no se puede omitir la relación entre el crecimiento del Estado y el surgimiento de los problemas, y el sentido que cada uno de estos procesos adopta. Por otro lado, en el ámbito del derecho administrativo como fuente de análisis, resulta interesante la injerencia de lo público y lo privado. Los derechos económicos, sociales, y culturales han cambiado a una mirada de prestación de servicios desde particulares. Ello hace que aparezcan encuestas de calidad y opinión que hacen que se burocratice en exceso el Estado. No es una cuestión de que la persona sea cliente y vuelva a consumir – pagar por derechos - de esto surge una resistencia a la relación de tratar al ciudadana como clientes. De esto devienen temas sociales en las cuales se cuestiona la posición de la sociedad frente a lo público, en un contexto donde se está privilegiando la visión privada. La nueva visión hace énfasis en como lo privado va tomando el espacio de lo público.

Por el momento se evalúa a nivel macro dado que hay escasos análisis de una mirada completa y que abarque más campos. Si bien hay estudios puntuales, por ahora el enfoque es general con el objeto de analizar las interferencias y el desarrollo de la Gestión de lo Público.

El retorno al Estado mínimo supone la imposición de una lógica de control y represión que se evidencia en el aumento de los recursos para los militares y policías en los últimos años. Evidentemente es un sector con el que no se quiere tener problemas. El Estado neoliberal se condice con el del siglo XIX privilegiando las rentas, control y orden; por ejemplo, a que grupos se busca privilegiar, clase media, militares, y temas presupuestales donde se evidencia, metodológicamente, estos procesos.