

<http://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2023.67979>

Rev. Est. de Políticas Públicas, 9(1)

[diciembre 2022 - junio 2023], 113-137

ISSN edición web: 0719-6296

©Copyright 2023: Universidad de Chile



REVISTA ESTUDIOS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

Creación del Delivery Unit como medio de cumplimiento de objetivos en Perú: 2014-2021

Creation of Delivery Unit as means to fulfill of Objectives in Peru: 2014-2021

Alfredo Espinal ^a 

^a *Governaphenom*

Resumen | Delivery Unit (DU) aparece en Reino Unido (2001) para asegurar cumplimiento de prioridades gubernamentales, modelo que adopta el Presidente peruano Kuczynski Godard (2016-2021) para enfrentar deficiencias de la gestión pública que limitan cumplir metas y objetivos de Gobierno y Estado, aunque soslayando experiencias gubernamentales previas, de similar propósito, para resolver "cuellos de botella". Se aplica un análisis documental de tipo exploratorio, enfoque cualitativo y no experimental, técnica cualitativa Process Tracing y marco conceptual de la nueva gestión pública, proponiéndose: a. Identificar las condiciones determinantes de la decisión de crear un DU; b. Evaluar la argumentación oficial sobre necesidad del DU y evidencias de determinantes reales; y, c. Definir los efectos sustanciales de creación del DU en la configuración institucional del Poder ejecutivo y su estructura funcional. Se concluye que crear el DU obedeció a voluntarismo político, sin generar herramientas mínimas y suficientes para hacer funcionales sus atributos administrativos y competencias jerárquicas del más alto nivel, necesarios para lograr la generación de resultados, deviniendo tal DU mecanismo poco influyente.

Palabras clave: Perú, Rastreo de procesos, Unidades de cumplimiento, Políticas de gobierno, Gestión pública.

Abstract | Delivery Unit (DU) appears in United Kingdom (2001) to coordinate fluidly priority issues, and ensure compliance of government priorities; such a model is adopted by Peruvian President Kuczynski Godard (2016-2021) to deal restrictions of public management that limit achieve goals and objectives of Government and State, although ignoring previous governmental experiences to solve "bottlenecks", of similar purpose. Exploratory documentary analysis, qualitative and non-experimental approach, qualitative Process Tracing technique and conceptual framework of new public management are applied, proposing: a. Identify determining conditions of decision to create a DU; b. Evaluate the official argument about need for DU and evidence of real determinants; and, c. Define the substantial effects of DU's creation on the institutional configuration of Executive Branch and its functional structure. It concluded create DU obeyed political voluntarism, without generating minimum and enough tools to make functional its administrative attributes and hierarchical competences of highest level, necessary to achieve generation of results becoming such DU shallow influential mechanism.

Keywords: Perú, Process Tracing, Delivery unit, Government policies, Public Management.

Fecha recepción: 2022-10-01

Fecha aceptación: 2023-04-04

Dirección de correspondencia [*Correspondence address*]: Alfredo Espinal, Governaphenom. E-mail: governaphenom@gmail.com



1. Introducción

En el ámbito estatal, cumplimiento implica concretar responsabilidades previstas legal y políticamente, y promesas electorales. Así, la literatura en gestión pública y sus enfoques en búsqueda de eficiencia y eficacia, redescubren la coordinación y articulación, priorización e importancia del cumplimiento de metas y objetivos, con diversos enfoques: “reinención del gobierno (Oxborne y Gaebler, 1995), paradigma posburocrático (Barzelay, 1998), creación de valor público (Moore, 1995), gestión por procesos (Aguilar, 2007) y gestión para resultados, GpR (Lafuente y Gonzales, 2018)” (Chica Vélez, 2011: 1).

El plan de reforma “Reinventando el Gobierno”¹ de la *administración Clinton* (1993), induce a gobiernos de países desarrollados a prestar atención a la acción del núcleo de gobierno y abordaje de trabas, resultando ello en fortalecimiento del Centro de Gobierno (CdG en adelante), medio de transformación gubernamental que busca efectividad y capacidad de generar resultados.

Así, surge en Reino Unido la *Delibery Unit* (DU) de Tony Blair (2001), denominada en Colombia *Unidad de ejecución* y Chile *Unidad Presidencial de gestión del cumplimiento* definidas como “equipos encargados de garantizar que algunas de las prioridades de un gobierno se conviertan en resultados efectivos” (Gonzales y Acosta, 2018: 3).²

El modelo DU “surge como respuesta ante posibles riesgos políticos que limiten cumplir compromisos asumidos por una gestión gubernamental” (Salcedo Santos, 2018: 3). Claramente, si indicadores socioeconómicos clave devienen aceptables, intervenir el modelo de gestión y diseño funcional responsable, al interior del gobierno, pierde relevancia. Pero, si tales indicadores empeoran, la irritación contra el gobierno impulsará la búsqueda

de alternativas orgánico-funcionales de solución, como DU.

Precisamente, Perú soportó un crecimiento económico —2014 al 2021— menor al de periodos previos, variables inconvenientes (índice de precios, empleo, demanda interna, inversión), y un clima social deteriorado contagiando al político, crispado por el caso Odebrecht, y otras investigaciones de corrupción —como señala Pozsgai-Alvarez— desde el 2001,³ en sucesivas Administraciones de Gobierno.

En tal entorno es elegida la nueva administración Kuczynski Godard (2016-2021), proclamando una nueva era de gestión sin corrupción, bienestar derivado de su desempeño gubernamental y mejor condición de vida. Pero el bienestar sin corrupción no provienen del azar, sino “de la gestión pública del Gobierno y resto de actores, influyendo en las tradiciones e instituciones que definen el ejercicio de la autoridad o Gobernabilidad” (Kaufmann et al., 2000: 10).

Esa administración anuncia fortalecer un CdG para generar confianza y legitimidad ciudadana, mediante una Unidad de cumplimiento (DU), enfocada en alcanzar las máximas prioridades de gobierno (Lafuente y Gonzales, 2018: 10), según el marco teórico de la gestión pública y experiencias similares en otros países.⁴

La gestión pública peruana, enfrentando rigideces⁵ de tramitomanía (Durand, 2016: 59) derivadas del diseño institucional-funcional, exhibe medidas para reducir trabas administrativas (*cuernos de botella*) por ejemplo, en inversión pública vía Equipo especializado de seguimiento de inversión, y Comisión gubernamental para impulsar inversiones en el sector energía y minas, cuya experiencia y prácticas no aprovechó el DU, desaprovechando tal curva de aprendizaje.

³Ver: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/21214>

⁴No se efectúa análisis comparado ni experiencias de contraste, al rebasar ello el objetivo de este artículo.

⁵El anexo del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, Política nacional de modernización de la gestión pública, cita al deficiente diseño de la estructura de organización y funciones, entre una de las principales de la gestión pública del Perú.

¹Un gobierno que funcione mejor y cueste menos. Ver: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/179>

²Ambos miembros de OECD. La denominación del *Delibery Unit* adopta nombres adecuados al propósito según el país que adopta el modelo. Ver: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/y-si-creamos-una-delivery-unit/>

El análisis aborda el proceso narrativo lógico y documental alrededor de la creación del DU como Unidad de gestión que: “Trabajan para detectar cuellos de botella específicos y ayudar a los ministerios en la adopción de los ajustes necesarios para resolverlos” (Alessandro et al., 2013: 12), optándose entre metodologías cualitativas, por Process Tracing, robusta para estudios de caso y evaluación de evidencia empírica según cualidades exclusividad/certeza respecto hipótesis (Avilés Zamora, 2018: 33-34), y basada en análisis de nexos causales para rastrear relaciones.

El artículo aborda si crear tal DU viabilizó cumplir compromisos de gobierno, o fue solo voluntarismo⁶ político, proponiéndose: a. Identificar las condiciones determinantes de la decisión de crear un DU; b. Evaluar la argumentación oficial sobre necesidad del DU y evidencias de determinantes reales; y, c. Definir los efectos sustanciales de creación del DU en la configuración institucional del Poder ejecutivo y su estructura funcional.

2. Situación en Perú y Marco teórico-conceptual

2.1. Situación en Perú

2.1.1. Inestabilidad económica

Entre 2014 (solicitud de acceso a OECD) y 2021, amén del shock global y local (marzo 2020) del Covid-19, el crecimiento económico de Perú fue modesto y con ello el flujo de inversiones, componente sustancial de demanda interna según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI en adelante) para el 2008-2021 (Instituto Nacional de Estadísticas e Informática, 2021: 2). El INEI señala⁷ que la tasa de crecimiento del PBI 2010-2019 fue 4,5% y 3,2% del 2015-2019. Se imputa —arenas de conflicto— tan modestos resultados

⁶En una de las formas reconocidas por la Real academia española: “actitud que adopta quien establece conjeturas y define sus perspectivas de acuerdo a sus propios deseos y no analizando las posibilidades reales”: <https://dle.rae.es/voluntarismo>

⁷<http://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/en-las-ultimas-7-decadas-economia-peruana-crecio-a-un-promedio-anual-de-38-12180/>

a la complejidad administrativa recurrente, y soluciones fallidas (regulaciones y normas, etc.). En ese contexto, la administración Kuczynski anuncia “resolver” esa y otras trabas concurrentes (calidad de inversión, prioridades de gobierno, seguimiento y evaluación, etc.), relacionadas con la gestión pública.

2.1.2. Arreglos insuficientes

La inversión es motor sustancial de nuestro desarrollo, especialmente la directa (Bedoya, 2016: 34) y buscando modernizar al Estado (y demanda interna), la administración García Pérez suscribe (julio 2008) la “Declaración de OCDE sobre inversión internacional y empresas multinacionales”, participando así en su Comité de Inversiones. Afianzando gestiones, Perú reitera solicitar admisión a OECD en el Foro Económico sobre América Latina y Caribe (Diario Oficial, 2014) iniciando el Programa país,⁸ según cita la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM en adelante):

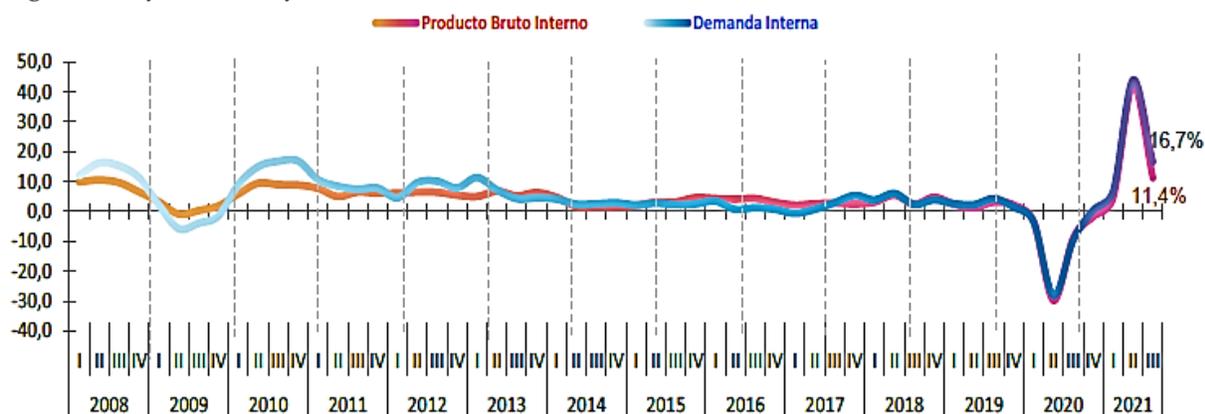
El Estudio sobre gobernanza pública aconseja al Perú seguir una agenda de reforma integral de la gerencia pública que promueva una coordinación más robusta del gobierno liderada por el Centro de gobierno (CdG). Recomienda vincular la elaboración de políticas públicas basadas en evidencia, incluyendo presupuesto para resultados ya establecido en el Perú con la planificación estratégica nacional, usando resultados de proyección estratégica y un análisis del horizonte en la planificación multianual, aprovechando el gobierno digital para un gobierno más abierto, transparente y limpio, a fin de fortalecer la toma de decisiones, reducción de costos y mejora de calidad de los servicios a los ciudadanos y empresas para elevar los resultados (Diario Oficial, 2016: 2).

Según OCDE, Perú tiene instituciones y mecanismos considerados apropiados (CdG, sistemas orientados a resultados, servicio civil,⁹ etc.) a la gobernanza, que permiten indicadores aceptables y adoptar mecanismos para resolver riesgos —básicamente administrativos (cuellos de botella)— que dificultan la gestión pública, cumplir

⁸Acciones elaboradas a base de objetivos de política - noviembre 2012-, buscando alinear crecimiento económico con inclusión social; mejorar competitividad y diversificar la economía nacional; incrementar la credibilidad de institucionalidad pública; mejores resultados ambientales

⁹Ley N° 30057 (03/07/2013), política de Estado. Regula el empleo público y su meritocracia.

Figura 1: Trayectoria PBI y demanda interna



Fuente: Elaboración propia.

metas y objetivos del Gobierno, y liderar la gestión pública (Diario Oficial, 2016: 15).

2.1.3. Asimetrías funcionales

En Perú, los bienes públicos del Gobierno resultan insuficientes¹⁰ y este organiza su estructura funcional exteriorizada en competencias y funciones decantada en metas y objetivos a lograr, vinculando recursos fiscales a resultados. Sostenedamente (desde 2008), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF en adelante) impulsa la Reforma del sistema nacional de presupuesto orientado por resultados (PpR, para cumplimiento estratégico de metas), siendo su propósito entregar bienes públicos en condiciones deseadas y cantidades adecuadas, mejorando la calidad de vida.

Su instrumento clave, el programa presupuestal estructurado en ámbitos funcionales, constituye una estrategia de gestión pública, expresando metas y objetivos de gobierno; y, por ello, deviniendo en un mecanismo para concretar prioridades de gobierno, siendo instancia estratégica y fiscal (simultáneamente) claramente influyente. Tal modelo, se basa en establecer prioridades del gasto acorde a prioridades de políticas públicas (y gobierno) y programar metas anuales en función a objetivos intermedios y finales acordes a una definición estratégica proyectada hasta tres años adelante (marco macroeconómico multianual),

¹⁰Decreto Supremo N°004-2013-PCM, Anexo; 1.1 Situación general.

conciliando metas físicas y fiscales orientadas a resultados.

Otros mecanismos y regulaciones en inversión pública y asociación público-privada, a cargo del MEF, que debían asegurar el cumplimiento de metas de gobierno, y objetivos de desarrollo, evolucionan en orientación y simplificación, con impactos aun inciertos.

PCM se orientó a integrar materias de coordinación intersectorial e interinstitucional, dinamización sectorial y regulación de mecanismos burocráticos. En otro ámbito sectorial, el Ministerio de energía y minas (MEM en adelante), igual que MEF, dispuso medios para seguimiento de inversiones prioritarias y superación de trabas, mediante una unidad ad hoc de gestión.

Tal rasgo, preeminencia presupuestal y rigidez fiscal respecto prioridades y metas, incluidas estratégicas de corto y mediano plazo, explica quizá la influencia del MEF y también su limitación (complejidad y alta carga tecnocrática) en gestionar mejores resultados agregados.

En tal entorno, el PCM se enfoca en la configuración institucional del Poder ejecutivo más que impulsar aspectos funcionales. Tal última condición, y retomar el liderazgo en la conducción de resultados, puede ser explicativa para crear un equipo de élite (DU) bajo su ámbito.

Tabla 1: Perú: Administraciones y autoridades de gobierno, por periodo

Administración	Presidencia República	Periodo	Presidencia consejo de ministros
2011-2016	Ollanta Humala	02/2014-07/2014	René Cornejo Díaz
		07/2014-04/2015	Ana Jara Velásquez
2016-2018	Pedro Pablo Kuczynski	04/2015-07/2016	Pedro Cateriano Bellido
		07/2016-09/2017	Fernando Zavala Lombardi
		09/2017-03/2018	Mercedes Araoz Fernández
		03/2018-04/2018	Mercedes Araoz Fernández
2018-2020	Martin Vizcarra	04/2018-03/2019	Cesar Villanueva Arévalo
		03/2019-09/2019	Salvador Del Solar Labarte
		09/2019-07/2020	Vicente Zeballos Salinas
		07/2020-08/2020	Pedro Cateriano Bellido
2020-2021	Francisco Sagasti	08/2020-11/2020	Walter Martos Ruiz
		11/2020-07/2021	Violeta Bermúdez Valdivia

Fuente: Elaboración propia, acorde a normas legales del Diario oficial El Peruano .

3. Marco teórico

3.1. Unidad de cumplimiento

La experiencia contemporánea evidencia CdG impulsa la planificación, seguimiento, coordinación, gestión política y comunicación dado que los “*Delivery Unit's* constituyen un tipo específico de unidad habitual (y de creciente relevancia) en los Centros de Gobierno. Dichas unidades suelen enfocarse en apoyar el cumplimiento de objetivos prioritarios para el jefe del Ejecutivo y el gobierno en su conjunto (Lafuente y Gonzales, 2018)” (Alessandro, 2020: 12).

Se precisa DU es parte del desempeño de funciones del CdG: “Ninguna de ellas pretende sustituir a las burocracias ministeriales, o encargarse de reformas más amplias de largo plazo. Se centran en el seguimiento continuo de pocos y simples indicadores, los de mayor importancia para el gobierno” (Alessandro et al., 2013: 12).

Barber¹¹ señala que la DU surge bajo la teoría de gestión pública y como reacción gubernamental para demostrar resultados, dándole al ciudadano servicios públicos de calidad como contrapres-

tación al pago de impuestos (2015); pero este requiere también una coalición poderosa capaz de eliminar barreras burocráticas empleando su influencia de forma positiva (Magnani Miranda et al., 2017: 45). Lo reseñado busca el entendimiento de la institucionalidad vía una Unidad de gestión que: “Trabaja para detectar cuellos de botella específicos y ayudar a los ministerios en la adopción de ajustes necesarios para resolverlos” (Alessandro et al., 2013: 12).

De esta forma, en el marco de enfoques en gestión pública buscando eficiencia y eficacia, resulta influyente en la orientación a resultados, el aporte de Weiss (REFERENCIA) y su *Teoría del cambio*,¹² definiendo al gobierno como actor capaz de cambios sustanciales para el bienestar de la sociedad mediante intervenciones adecuadas, inscritas en el modelo para Resultados, evolucionando de generador de bienes públicos a gestor de resultados e impactos, en torno al ciudadano; esta teoría permea al modelo PpR y estrategias de gestión pública, resultando convergente al DU.

Señala al respecto Monje (2019):

¹²Tipo específico de metodología para la participación y evaluación.

¹¹Primer director del *Delivery Unit* del Reino Unido.

Teoría del Cambio enfatiza el análisis y el planteamiento de supuestos desde las dinámicas de poder (tanto a nivel micro como a nivel macro) y su distribución entre los principales grupos de interés. En tal sentido, no solo plantea una propuesta específica de atención a un problema, detectado a través de un diagnóstico puntual especialmente diseñado para tal fin, propuesta que busca alcanzar un determinado objetivo concebido como la mejor solución del mencionado problema, sino que construye una auténtica estructura integral de pensamiento que da sustento a una intervención o conjunto de intervenciones que persiguen la realización de una Visión de Futuro.

Justamente, del DU vinculado al modelo para Resultados, soportando la orientación del cumplimiento y sistematización, surgirá Deliverology, reflejando experiencias ejecutivas del *Prime Minister's Delivery Unit* (2001) como “sistema que enfoca al sector público en sus resultados más críticos y desalienta la”lucha contra incendios”. Entre los medios más efectivos de Deliverology está el “conjunto priorizado de objetivos medibles, ambiciosos y plazos determinados, y trayectorias, una progresión proyectada hacia estos objetivos que crea un vínculo estrecho entre las intervenciones planificadas y los resultados esperados” (Barber et al., 2011: 35).

Deliverolgy deviene de la popularidad adquirida por el *Delivery Unit* prístino, acorde a casos de éxito documentados:

¿Cómo lograr dicha eficiencia si las administraciones públicas están organizadas en silos, con mandatos muchas veces superpuestos, con funciones fragmentadas en varias entidades, con insuficientes recursos y carencia de estrategias de comunicación? Estos logros se dieron en áreas de política pública compleja y multisectorial que normalmente requieren la intervención de diferentes sectores y niveles del gobierno. En estos y otros casos de éxito, la estrategia de los gobiernos fue común: el fortalecimiento del Centro de Gobierno mediante la implementación de unidades de cumplimiento (Lafuente y Gonzales, 2018: 9).

Ante la pregunta “¿en qué consiste el modelo DU y cómo ha sido adaptado en América Latina y el Caribe?”, el BID indica una evolución de un modelo inicial (sajón en su origen) y modelo adaptativo en Latinoamérica:

En el modelo tradicional, las DU suelen ejercer funciones de gestión estratégica (por ejemplo, definición de metas y planificación de estrategias), así como labores de monitoreo y mejora del desempeño (por ejemplo, análisis constante de datos y rutinas de seguimiento para identificar e intervenir en situaciones de bajo desempeño), y en algunos casos también cumplen funciones importantes de coordinación entre las diferentes entidades que contribuyen al logro de un objetivo prioritario. Si bien pueden contribuir con información oportuna a los equipos de comunicación y rendición de cuentas, no es muy común las DU ejerzan funciones de gestión política (Lafuente y Gonzales, 2018: 18).

Algunos fundamentos, que según el Banco Mundial impulsan resultados a través del CdG y DU, giran en torno a facilitar un cambio suficiente, visible en algunos indicadores de rendimiento, con mecanismos de seguimiento simples regulares, y su potencial para convocar coaliciones políticas para resolver problemas o adoptar medidas riesgosas, generando entornos para la planificación y aprobación del presupuesto anual, racionalidad en ejecución del presupuesto anual, transparencia en rendición de cuentas razonablemente exhaustiva y mecanismos institucionalizados de vigilancia:

Las DU se crean como equipos de elite extraburocráticos o especiales para lograr resultados. Como tales, no son una solución permanente y sistémica a los problemas de desempeño del sector público. Sería importante también diagnosticar y atender los problemas sistémicos que impiden el desempeño del sector público o que pueden mejorar el desempeño. Esta tarea puede o no asignarse a una unidad central de cumplimiento. Sin embargo, las DU están en posición única para señalar problemas consistentes o recurrentes que surgen en el gobierno como barreras o problemas, asesorar a altos funcionarios gubernamentales en tales materias, y potencialmente fomentar o elaborar soluciones, por ejemplo, la obtención de una ley de contratación pública preventiva que impida la oportuna contratación o problemas en la presupuestación y gestión de tesorería que impidan que los programas inicien operaciones completas el primer día del año fiscal (Bank, 2010: 8).

Estos son descritos como “un tipo específico de unidad habitual (y de creciente relevancia) en Centros de Gobierno. Dichas unidades suelen

enfocarse en apoyar el cumplimiento de objetivos prioritarios para el jefe del Ejecutivo y el gobierno en su conjunto (Lafuente y Gonzales, 2018)” (Alessandro, 2020: 12).

Además, DU es parte del desempeño de funciones del CdG, aunque “ninguna de ellas pretende sustituir a las burocracias ministeriales, o encargarse de reformas más amplias de largo plazo. Se centran en el seguimiento continuo de pocos y simples indicadores, los de mayor importancia para el gobierno” (Alessandro et al., 2013: 12).

La indefinición y ausencia metodológica de qué es “cumplimiento” para el gobierno, resulta defecto de origen en la decisión de creación del DU.

3.2. Rastreo de procesos

Este análisis apela a la metodología de rastreo de procesos (*process tracing*) por su mejor adaptación a nuestro objeto de estudio, y flexibilidad. Esta es definida como

(...) una herramienta fundamental de análisis cualitativo. En el marco aquí presentado, (...) se define como el examen sistemático de las pruebas diagnósticas seleccionadas y analizadas a la luz de las preguntas e hipótesis de investigación planteadas por el investigador (Collier et al., 2004: 823).

Su objeto es rastrear mecanismos causales empleando análisis de datos cualitativos dentro de los casos (Collier et al., 2004: 825; Beach y Pedersen, 2012: 3). Beach y Pedersen plantean la existencia de tres variantes de reconstitución de procesos: comprobación de teorías, construcción de teorías y revisión teórica, y explicación de resultados (Beach y Pedersen, 2013: 10). A esta última adscribe este trabajo.

Las diferentes pruebas de hipótesis para la metodología se abocan en demostrar las condiciones necesarias y suficientes, que sustentan la inferencia causal en el fenómeno que se busca explicar (Bennett, 2010: 2; Collier et al., 2004: 824) y evalúan la hipótesis explicativa a partir de evidencias que constituyen observaciones del proceso causal, activándose para evaluar hipótesis y establecer su validez (Collier et al., 2004: 14).

A través del análisis de múltiples observaciones dentro de cada unidad, se estructura eventos en secuencia, de forma que se pueda articular los criterios de la metodología a los medios de probanza (pruebas *Straw in the wind*, *Hoop*, *Smoking-Gun* y *Doubly-Decisive*) determinando cómo “observaciones del proceso causal” actúan en el proceso que se busca explicar, y fundamentan las hipótesis (Bennett, 2010: 210-211; Collier et al., 2004: 825).

Advierten Pasco Dalla-Porta et al.:

Al ser diseño anidado dentro de un estudio de caso, su apalancamiento analítico suele limitarse al contexto bajo estudio, con limitada posibilidad de generalizar los resultados (Bennett y Checkel, 2015; Bennett, 2010). En segundo lugar, dada la naturaleza predominantemente cualitativa del método, puede haber sesgos en la recolección intencional de evidencias, lo cual puede comprometer las inferencias causales generadas (Beach y Pedersen, 2013). Asimismo, al estudiar un nexo causal e identificar los mecanismos mediadores, la progresiva desagregación de distintos niveles de análisis y cadenas de causalidad podría conllevar a un *regressus ad infinitum* (King et al., 1994). Por último, la dependencia que tiene este método respecto del uso y procesamiento de datos cualitativos, incluyendo los procedimientos de codificación e interpretación, plantea la necesidad de tener cautela al evaluar la confiabilidad de estos procedimientos y reducir posibles sesgos interpretativos (Pasco Dalla-Porta et al., 2021: 490).

Esta metodología se extiende con aportes de George y Bennett (2005) fundamentando el estudio de caso y enfoques cualitativos para desarrollar teorías y probar hipótesis en ciencias sociales y estudios de política. Metodológicamente, las prácticas deben ser entendidas desde dentro la comunidad bajo investigación para restaurar el significado intersubjetivo ligado a ellos (Bennett y Checkel, 2015), ergo, fenómeno y su entorno.

Los métodos de rastreo de procesos son herramientas para estudiar mecanismos causales en un solo caso de diseño de investigación. Si bien los estudiosos generalmente están de acuerdo en que los métodos de rastreo de procesos pueden ser desafiados por su ambición de rastrear mecanismos causales; la literatura existente mantiene una considerable confusión sobre los fundamentos ontológicos y epistemológicos de los métodos de rastreo de procesos y las directrices para lo que

un buen rastreo de procesos implica en la práctica (Beach y Pedersen, 2013: 3).

De esta forma, el mecanismo causal al interior del *process tracing* se define como

(...) la relación entre una variable independiente dada y una variable dependiente dada, un mecanismo causal postula variables adicionales, a veces llamadas variables intermedias, que proporcionan información sobre cómo la variable independiente realmente produce el resultado, incluida la secuencia a través de la cual esto ocurre. En comparación con la relación causal original que el académico está considerando, el mecanismo causal a menudo se encuentra en un nivel de análisis más fino (Brady y Collier, 2010: 317).

A este nivel de análisis, es advertido que las deficiencias¹³ detectadas en la gestión pública sobreviven en la administración Kuczynski, con clara influencia institucional del MEF en defecto de PCM, estando vigentes herramientas y regulaciones suficientes para asegurar cumplimientos de promesas (prioridades) de gobierno, requiriendo solo adoptarse las reformas propuestas por OECD y el propio gobierno.

4. Marco conceptual

El análisis adhiere a los enfoques teóricos de la *Nueva Gestión Pública*, desarrollado en la *Política nacional Modernización de la gestión pública de Perú* (PNMGP)¹⁴ orientada a lograr resultados *tangibles*.

En primer lugar, a través del enfoque del control óptimo; que tiene como objetivo —en sentido amplio— aplicar el Principio del Máximo de Pontryagin. Es decir, estudiar los sistemas dinámicos reales generando modelos explicativos del sistema y facilitar regular su evolución adoptando decisiones adecuadas, optimizando el comportamiento del sistema de ser posible, ergo, que un sistema funcione del modo “más conveniente” respecto a algún criterio elegido:

¹³Descritas en el Anexo del Decreto Supremo N°004-2013-PCM.

¹⁴Aprobada por Decreto Supremo N°004-2013-PCM.

El problema central de cualquier intento de optimización dinámica es la búsqueda de un control que maximice o minimice un criterio representativo de la eficiencia del sistema (Dreyfus, 1960, citado en Rodríguez Uría et al., 1996: 4).

Su cumplimiento conllevará a una gestión pública eficaz y eficiente, basada en una adecuada gestión por procesos.

En segundo lugar, la búsqueda de generación de valor público. El anexo de PNMGP, desarrollando las principales deficiencias de la gestión pública, especialmente los inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos, cita “no se estudia de manera rigurosa y estructural cómo optimizar, formalizar y automatizar cada uno de los procesos internos a lo largo de la cadena de valor”, indicando:

Este concepto es usado desde algunas décadas a nivel internacional, con adaptaciones, tanto por el sector privado como por el sector público siendo Michael Porter en su obra “Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance” (1985) quien lo popularizara en el sector privado y luego, a partir de estudios como “Creando Valor Público” (1998) de Mark Moore así como de propuestas de organismos multilaterales como Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial ente otros este concepto se fue adaptando al ámbito público (Decreto Supremo N°004-2013-PCM, 2013).

Su cumplimiento generará satisfacción por bienes públicos entregados y legitimidad a la administración ejecutante.

Finalmente, en tercer lugar, la gestión para resultados; la que según OECD “proporciona un marco coherente para la efectividad en el desarrollo, en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, gestión de riesgos, el monitoreo del progreso y evaluación de los resultados” (Diario Oficial, 2013: 1). Demanda resolver deficiencias sustanciales,¹⁵ pero

¹⁵Ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación con el sistema de presupuesto público; Deficiente diseño de la estructura de organización y funciones; Inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos; Infraestructura, equipamiento y gestión logística insuficiente; Inadecuada política y gestión de recursos

implantada, aseguraría la acción gubernamental efectivizando el cumplimiento de competencias, políticas públicas, metas y objetivos.

5. Metodología

Esta investigación se basa en una metodología de análisis documental de tipo exploratorio, enfoque cualitativo y no experimental, basado en la técnica de *process tracing* y el marco conceptual de la Nueva Gestión Pública.

La investigación abarca el ámbito institucional peruano e incluye datos secundarios e información significativa, básica para el enfoque cualitativo de rastreo de la estructura normativa —según facultad presidencial, leyes y regulaciones legales menores—, y metaprocesos,¹⁶ contrastando funciones y competencias que no deben duplicarse ni superponerse entre entidades, y declaraciones públicas que ayudan a entender y documentar apropiadamente el proceso.

Igualmente, involucra revisión de literatura sobre DU, ventajas, nuevas tendencias, estrategias y construcción institucional del Gobierno. Tal revisión descansa en estudios científicos vinculados, actuales y referentes de mejor evidencia disponible.

Incorpora información de la base de datos Google Académico y sitios web, oficiales y sociales, accesibles y de abundante información. La revisión bibliográfica incluye artículos de revista y tesis de maestrías (español e inglés). La selección bibliográfica se realizó por filtrado selectivo.

Se desarrolla un estudio de caso siguiendo la opción epistemológica de Pasco Dalla-Porta et al. (2021: 489) integrando el caso y rastreo en un método de análisis de evidencias sobre procesos, secuencias y convergencia de eventos para probar hipótesis sobre mecanismos causales explicativos del fenómeno investigado; metodológicamente

humanos; Limitada evaluación de resultados e impactos, y seguimiento y monitoreo de los insumos, procesos, productos y resultados de proyectos y actividades; Carencia de sistemas y métodos de gestión de información y conocimiento; y, Débil articulación intergubernamental e intersectorial

¹⁶En la metodología de Gestión por procesos, nivel jerárquico agregado mayor.

adopta el procedimiento propuesto por Punton y Welle:

- Etapa 1: Colectar y desarrollar material de estudio.
- Etapa 2: Análisis de datos y formulación de hipótesis de mecanismo causal.
- Etapa 3: Operacionalización del mecanismo causal.
- Etapa 4: Evaluación capacidad explicativa inferencial de la evidencia.
- Etapa 5: Conclusiones del rastreo de procesos (Punton y Welle, 2015: 4-5).

Se verifica las hipótesis aplicando pruebas de causación (cuatro tipos) para analizar la fuerza probatoria de evidencia. En cada tipo se adopta decisiones consideradas clave y resultados previstos por las hipótesis correspondientes, en el sentido de inferencia causal: “Más concretamente, el rastreo de procesos implica varios tipos diferentes de pruebas empíricas, centrándose en evidencias con diferentes tipos de valor probatorio” (Bennett, 2010: 2-3).

Tales pruebas son

- Paja en el viento (*Straw in the wind*): presenta baja certeza y unicidad, sin ser necesaria ni suficiente para probar la presencia del mecanismo.
- Aro (*Hoop*): baja unicidad, pero alta certeza, se asocia a evidencia necesaria, pero no suficiente para probar la presencia del mecanismo.
- Pistola humeante (*Smoking gun*): de alta unicidad, pero baja certeza, siendo criterio suficiente, pero no necesario para establecer la presencia del mecanismo.
- Doblemente decisiva (*Double decisive*): alta unicidad y certeza, genera condiciones de suficiencia y necesidad para probar la presencia del mecanismo).

Las pruebas de hipótesis *Doblemente decisiva* es de compleja probanza por lo que se aplica como sucedáneo *Aro* y *Pistola humeante*. Si la hipótesis

Figura 2: Normas legales según los niveles jerárquicos de decisores de políticas

Fuente: Elaboración propia, según normas listadas en el diagrama y nivel jerárquico

supera la prueba de *Pistola humeante*, pero en la *Aro* las hipótesis alternativas fallan, ello tiene la misma aplicabilidad que se esperaría de una prueba doblemente decisiva.

Precítese que *unicidad* remite a evidencia cuyo valor probatorio es propio (único) y *certeza* permite evaluar el impacto de no encontrar la evidencia en nuestra hipótesis.

6. Resultados

6.1. Legados políticos

La construcción atinente del marco institucional peruano se rastrea a partir de la Ley N°27658 (30/01/2002) o *Ley marco modernización del Estado* (administración Toledo) declarando en proceso de modernización al Estado en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, para mejorar la gestión pública y lograr sea democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano, asumiendo capacidad autorregulatoria y autogobierno para resolver “cuellos de botella”.

Se complementa por Ley N°27783 (20/07/2002), *Bases de la descentralización*, descentralizando la toma de decisiones centralizada e incorporando la visión territorial y conjunto de metas de orden espacial, integradas a metas sectoriales y áreas funcionales, metas y objetivos incluidos del nivel subnacional al nacional, y viceversa.

La Ley N°29158 (20/12/2007), *Orgánica del Poder ejecutivo* (LOPE en adelante) enmarca acciones relativas a OECD y política general de Gobierno, disponiendo rediseño de estructura, organización y dimensión, políticas públicas y su rectoría, rol de ministerios —particularmente PCM sobre tales—, e instaurando principios sustanciales, disponiendo delimitar¹⁷ competencias y funciones del Poder ejecutivo, precisar sistemas de administración,¹⁸ nivel intergubernamental y estructuras para cooperar y establecer mecanismos,¹⁹ arti-

¹⁷Quién hace qué.

¹⁸Organizan las actividades de la administración Pública para cumplir roles de Estado.

¹⁹Artículo 20° - Comisiones interministeriales: Instancias de coordinación y discusión de políticas al interior del Consejo de ministros, para coordinación y discusión de políticas

nación Viceministerial, en especial cuando afecten a la política general de gobierno.

El Ministerio de energía y minas (en adelante MEM), por Resolución Ministerial N°368-2014-MEM/DM (15/08/2014) crea una comisión sectorial para impulsar inversiones en el sector, identificando, proponiendo, evaluando y siguiendo medidas que promuevan y dinamicen las inversiones en el sector, de igual manera a lo promovido por MEF, que el DU de PCM debió subsumir.

La *administración Kuczynski* logra facultades delegadas para legislar en gestión económica y competitividad, y modernización de la gestión del Estado, en especial inversión pública, entre otras, generando nuevas reglas bajo el enfoque a resultados (administración financiera, presupuesto e inversiones): crea la DU peruana (Oficina de cumplimiento de gobierno e innovación sectorial) por Decreto Supremo N°022-2017-PCM, aprueba por Decreto Supremo N°029-2018-PCM (20/03/2018) el Reglamento de políticas nacionales, estableciendo procesos para generar y aprobar políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales, y solucionar problemas públicos y cumplir metas de gobierno.

La *administración Vizcarra* aprueba el Decreto Supremo N°056-2018-PCM (24/05/2018), Política general de gobierno al 2021, explicitando metas de gobierno del periodo gubernamental objeto de seguimiento, evaluación y fortalecimiento para cumplir objetivos de desarrollo, complementada por Decreto Supremo N°054-2018-PCM (18/05/2018), Lineamientos de organización del Estado, que se aplica a PCM y su nuevo ROF incluyendo la DU, articulada instrumentalmente a la Resolución Secretaría de gestión pública N°005-2020-PCM-SGP (20/09/2020), aprobando el Lineamiento²⁰ N°02-2020-SGP, Orientaciones metodológicas sobre organización funcional y procedimientos, y Decreto Supremo N°123-2018-PCM, Sistema administrativo Modernización de la gestión pública.

La *administración Sagast* intenta crear integralidad al proceso modernizador aprobando orienta-

ciones para una gestión pública innovadora, para abordar mejor el problema de inversión pública, alertas y monitoreo para proyectos priorizados y un nuevo mecanismo para relanzar la Coordinación Intergubernamental mediante reglamento (Decreto Supremo N°050-2021-PCM, 23/03/2021), y Resolución de Secretaría de gestión pública N°009-2021-PCM-SGP (23/06/2021), aprobando el Lineamiento N°01-2021-SGP, Orientaciones para una Gestión pública innovadora.

A este nivel de análisis, el entramado regulatorio e instrumental alrededor del diseño del poder ejecutivo y mecanismos operativos orientados a procesos y resultados, muestra suficiencia para resolver deficiencias de gestión pública y fortalecer medios orientados a resultados, aunque no a corto plazo, pareciendo admisible que crear una unidad cercanísima al poder político facilitaría forzar cumplimientos en plazos perentorios.

6.2. Institucionalidad gubernamental

La configuración institucional del Poder ejecutivo, restringido al análisis de competencias y propósitos compatibles al DU en el Poder ejecutivo, especialmente ministerios (PCM y MEF) que OECD señala como CdG, LOPE establece estamentos clave: a. Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV) para temas multisectoriales integrados por los viceministros del Ejecutivo, bajo dirección del Secretario general de PCM; b. Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF), encargada de articular, coordinar y establecer los lineamientos de la política fiscal y supervisar su cumplimiento; y, c. Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), para dirigir, articular, coordinar y establecer lineamientos de política y gasto social, y supervisar su cumplimiento, para reducir pobreza y extrema pobreza.

Tales herramientas se diseñaron buscando consistencia entre decisión política (política pública) y logro de resultados (gestión pública).

La nueva organización institucional de PCM (Decreto Supremo N°126-2021-PCM) incrementa los mecanismos analizados y dispone la Secretaría

²⁰El diseño organizacional es “el proceso de elección de la estructura más adecuada para realizar un conjunto de funciones según la estrategia y el entorno de una organización”.

Tabla 2: Cambio de funciones del *Delivery Unit* peruano (2017-2021)

Decreto Supremo N° 022-2017-PCM	Decreto Supremo N° 126-2021-PCM
a) Realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de las prioridades del gobierno.	a) Realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento de las prioridades del gobierno.
b) Apoyar en la coordinación, armonización y articulación de las prioridades del gobierno, con las políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales del Poder Ejecutivo, las políticas de estado y el plan estratégico de desarrollo nacional.	b) Apoyar en la coordinación, armonización y articulación de las prioridades del gobierno, con las políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales del Poder Ejecutivo, las políticas de Estado y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.
c) Apoyar a CEPLAN y la Secretaría de Descentralización en la articulación de las prioridades y evaluación de resultados del gobierno con los planes estratégicos y operativos de las entidades del Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y gobiernos locales.	c) Apoyar al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y a la Secretaría de Descentralización en la articulación de las prioridades y evaluación de resultados del gobierno con los planes estratégicos y operativos de las entidades del Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y gobiernos locales.
d) Emitir reportes periódicos de ejecución de compromisos para el/la presidente/a del Consejo de ministros y elaborar un informe general de evaluación de los resultados e impactos de la ejecución de las prioridades del gobierno antes del término de cada gestión presidencial.	Emitir reportes periódicos de ejecución de compromisos para el/la presidente/a del Consejo de ministros y elaborar un informe general de evaluación de los resultados e impactos de la ejecución de las prioridades del gobierno antes del término de cada gestión presidencial.
e) Identificar oportunidades para realizar proyectos de innovación cuya ejecución se realiza a través de los órganos u organismos del Sector.	e) Identificar y proponer mecanismos e instrumentos para el seguimiento estratégico de las prioridades de gobierno, cuya ejecución se realiza a través de los órganos u organismos públicos adscritos del Sector.
f) Diseñar soluciones para las oportunidades identificadas en el Sector y aplicar metodologías de innovación, según corresponda.	f) Desarrollar alternativas de solución a los problemas identificados en las prioridades de gobierno, las cuales deben ser aplicadas por los sectores involucrados, según corresponda.
g) Generar capacidades y cultura de innovación al interior del Sector.	g) Generar capacidades y cultura de mejora continua de la gestión del cumplimiento de las prioridades de gobierno.
h) Realizar acciones para involucrar a la ciudadanía y organizaciones públicas y privadas en la identificación de problemas y soluciones a los desafíos de innovación pública.	h) Realizar las acciones de seguimiento a la implementación de las recomendaciones, estándares y buenas prácticas de política pública formuladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
i) Otras funciones que le delegue el/la presidente/a del Consejo de ministros o que le corresponda por normativa expresa.	i) Realizar acciones para involucrar a la ciudadanía y organizaciones públicas y privadas para la identificación de problemas y soluciones a los desafíos relacionados con las prioridades de Gobierno.
	j) Las demás funciones que le asigne el/la presidente/a del Consejo de ministros en el marco de sus competencias y/o aquellas que le corresponda por norma expresa.

Fuente: Elaboración propia, a partir de D. S. N°022-2017-PCM y 156-2021-PCM.

de coordinación,²¹ artículo 51°, realice: d). Diseñar, aprobar o proponer e implementar instrumentos, mecanismos y lineamientos técnicos orientados a lograr una mejor coordinación entre los diversos sectores que componen el Ejecutivo y al interior del sector PCM, y a Secretaría de descentralización, artículo 85°, d) Articular el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, entre los diferentes niveles de gobierno, con mecanismos y estrategias de articulación de las intervenciones del Ejecutivo con gobiernos regionales y locales; y, e) Identificar las políticas y proyectos prioritarios en el territorio que requieran participación de entidades del Ejecutivo con otros niveles de gobierno, promoviendo intervenciones articuladas con los demás actores de la sociedad para su implementación, cuando corresponda.

MEF actualiza sus responsabilidades en la gestión y política económica por Decreto Supremo N°256-2019-EF, para cumplir objetivos de Estado de nivel macro, y claramente, prioridades de Gobierno, estableciéndose el Despacho viceministerial de economía, según el artículo 12°, b), debe coordinar, ejecutar y supervisar la aplicación de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos en materia macroeconómica, microeconómica —incluye asuntos de economía internacional—, competencia y productividad; de ingresos públicos, de inversiones, aduanera, arancelaria, de descentralización fiscal, de mercados financieros y previsional privado; y, la Dirección de calidad del gasto público,²² realizar evaluaciones sobre desempeño y logro de resultados de las entidades del Sector Público, y proponer lineamientos al efecto.

Tal estructura se hace funcional con instrumentos de programación orientados a resultados y objetivos (marco macroeconómico multianual, presupuesto para resultados y programa de inver-

siones multianuales, asociación público-privada, etc.), además de financiamiento sostenible, proveyendo potentes herramientas, aunque insuficientes al logro pleno de metas y objetivos de gobierno, argumento favorable al DU como articulador del CdG para planificación, seguimiento, coordinación y gestión política.

Empero, según IDEELE, resultados preliminares resultaron insatisfactorios: “Se buscó mantener las metas fiscales y de inflación a como dé lugar, para no aumentar el riesgo país y costo del endeudamiento externo, que se incrementó sustancialmente” (Fairlie, 2017).

A este nivel de análisis, es posible aceptar el diseño estructural del poder ejecutivo y sus sucesivas mejoras, aunque débil en su variante territorial, configura una red de competencias y funciones capaz de continuidad en políticas públicas y programas, con mecanismos predecesores al DU, cuya creación no alteró la configuración institucional vigente.

6.3. Precedentes regulatorios

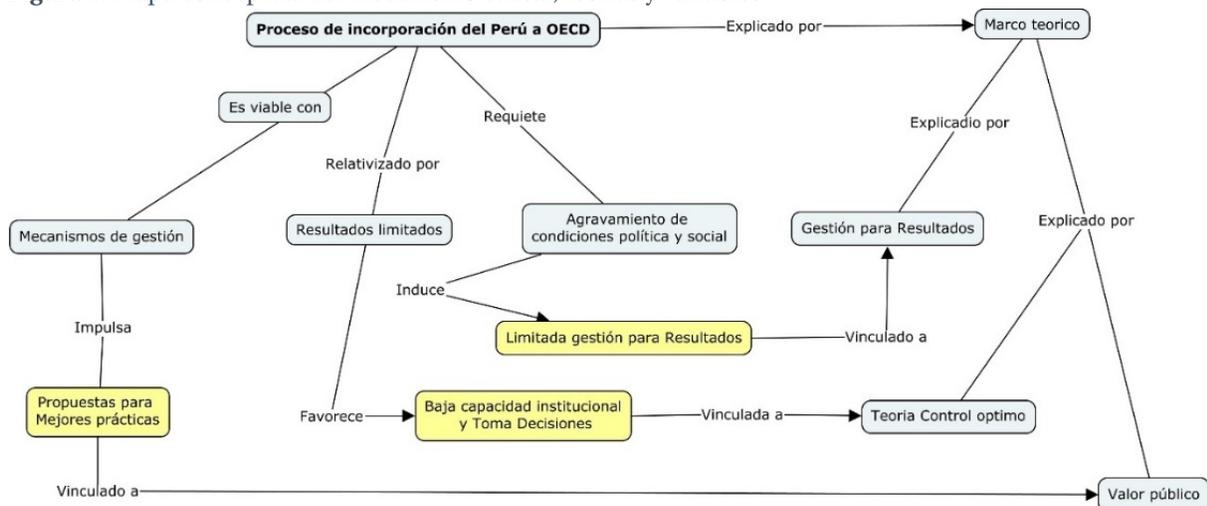
Electo presidente peruano Kuczynski Godard, ofreció un “gobierno de lujo”,²³ para superar medidas discutibles de la administración anterior en materia fiscal, abultadas planillas y desconfianza de privados para invertir, y otras trabas: regulación excesiva, sesgo anti exportador, etc. El mensaje político de gobierno predecía acciones ejecutivas bajo una imagen de gerencia profesional y liderazgo para resolver esos problemas y generar compromisos de inversión reactivando la demanda interna, aprovechando precios internacionales favorables, y medidas inmediatas modernizando el sistema de inversión pública y simplificación de procesos administrativos, entre lo más álgido.

Así, ante la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE Perú, noviembre 2016), que reúne a líderes empresariales, políticos y académicos para discutir temas y propuestas referidas al desarrollo empresarial, políticas públicas y crecimiento económico,

²¹Es relevante la competencia de su unidad orgánica Subsecretaría de coordinación intersectorial: art. 56; h) Recopilar y sistematizar información de trascendencia multisectorial, que le encargue la Secretaría de Coordinación, a fin de generar información trascendente para la toma de decisiones.

²²Artículo 117°, b, de la norma invocada.

²³Cómo el “gobierno de lujo” de PPK en Perú acabó tan estrepitosamente y en menos de dos años: <https://www.bb.com/mundo/noticias-america-latina-43509232>

Figura 4: Mapa conceptual del mecanismo causal, teorías y variables

Fuente: Elaboración propia, utilizando Cmaptools versión 6.04, según mecanismos causales de Tilly, 2001

el Presidente del Consejo de Ministros,²⁴ anuncia la creación del DU buscando enfocar a la administración pública al logro de resultados tangibles, en el marco de recomendaciones de OECD.

Para ello se rediseña la estructura orgánico-funcional de PCM mediante un nuevo Reglamento de organización y funciones (Decreto Supremo N°022-2017-PCM, 27/02/2017) creando el Vice-ministerio de gobernanza territorial y Oficina de cumplimiento de gobierno e innovación sectorial (OCGIS o DU), y apoyando la planificación y cumplimiento de metas del gobierno en áreas prioritizadas: salud, agua y saneamiento, formalización, seguridad, educación, anticorrupción e infraestructura, como afirma²⁵ la Oficina de gobierno del Reino Unido.

Su artículo 33° encarga al DU brindar apoyo al Presidente del consejo de ministros en coordinación, articulación, seguimiento y evaluación de prioridades de gobierno, acorde a Políticas de Estado y Plan estratégico de desarrollo nacional, e, identificar oportunidades para proyectos de innovación, y acompañar su ejecución.

Es importante destacar el rol de apoyo asignado al DU dentro de un sector (PCM) sustancialmente integrador, respecto el otro sector (MEF) del CdG,

instrumentador, como fuera adelantado. Las diferencias institucionales y de diseño funcional entre PCM y MEF (isla de eficiencia²⁶) se refleja en los mecanismos administrativos y procesos técnicos y regulatorios de mayor organicidad, continuidad inter-regulaciones, y control, bajo rectoría del MEF.

La tramitomanía (por lenidad de funcionarios que descargan en el ciudadano la responsabilidad de acreditar o cumplir; en otros, excesivos trámites y rigidez para frenar corrupción) o “cuellos de botella”, para eliminarse demanda institucionalidad, y definición de prioridades (inter-administraciones), entre otros, e información como cita Beltrán (2017) para el caso peruano.²⁷

Es imprescindible información para determinar si prioridades cumplidas en áreas prioritizadas resultan atribuibles al DU o a sus ejecutores; además su incumplimiento deviene en fallo institucional, independientemente si DU permitiera solucionarlos.

Los reportes de cumplimiento de compromisos encargados al DU son ausentes en el portal de transparencia PCM, conociéndose su actuación indirectamente, por información general de eva-

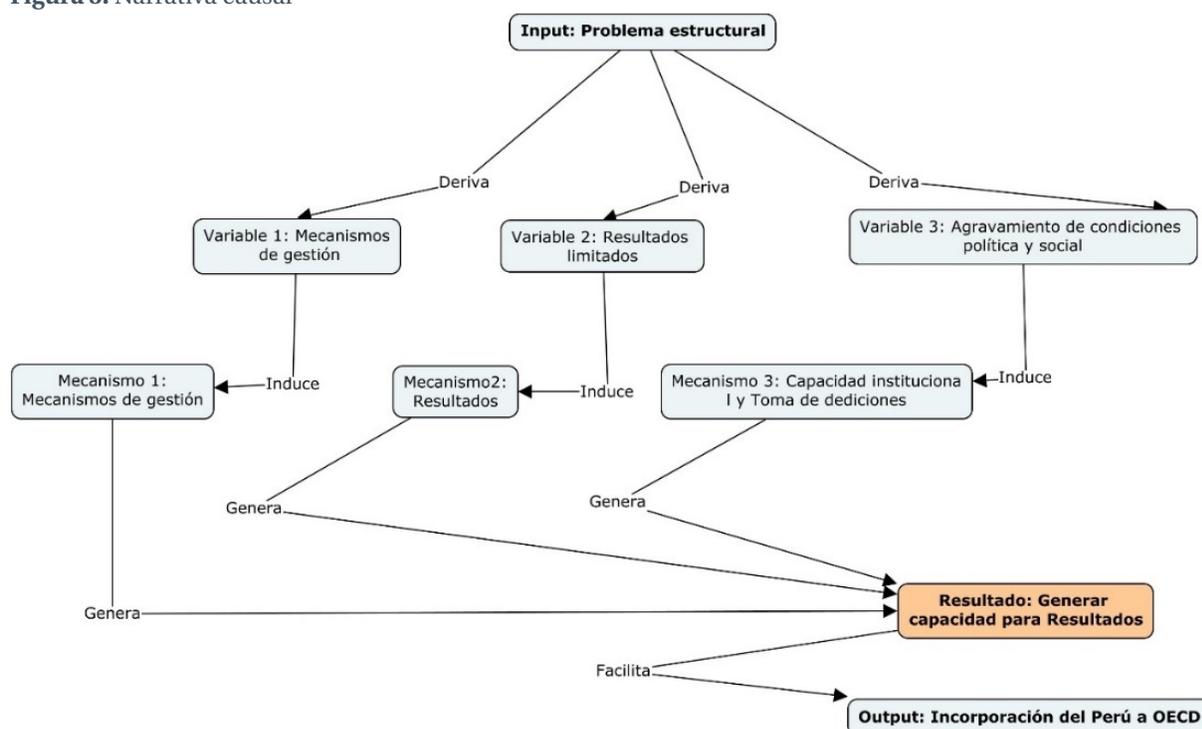
²⁶<https://cies.org.pe/investigacion/islas-de-eficiencia-y/>

²⁷ Blog en <http://focoeconomico.org/2017/03/10/delivery-units-oportunidades-y-lecciones-aprendidas-para-el-caso-peruano/>

²⁴ Fernando Zavala Lombardi

²⁵ <https://www.gov.uk/government/news/350755.es>

Figura 5: Narrativa causal



Fuente: Elaboración propia, utilizando Cmaptools versión 6.04, según mecanismos causales de Tilly, 2001

luación de planes (operativo institucional, estratégico institucional y sectorial), e informes de transferencia de administración ante cambios del Presidente del consejo de ministros,²⁸ evidenciando orientación más de reportes administrativos —consolidados—, aunque también le fuera asignada innovación sectorial, sin precisar configuración que permita caracterizar su propósito.

Al respecto, mediante normas de rango ministerial (Resolución Ministerial N°359-2019-PCM, N°459-2019-PCM, y N°409-2020-PCM) delega competencias en innovación desde OCGIS (DU) a Secretaría de gestión pública hasta el 31/12/2021, mutilación funcional tornada definitiva por Decreto Supremo N°126-2021-PCM, nuevo ROF PCM cuya versión final aprueba la Resolución Ministerial N°156-2021-PCM (17/07/2021). Ello evidencia indefinición de diseño y filosofía del DU.

Rastrear procesos subsume el análisis de acciones formales y decisiones precedentes, integrando

²⁸ Seguimiento para siete prioridades: Anemia Infantil, Agua y Saneamiento, Educación, Seguridad Ciudadana, Violencia contra la Mujer, Reconstrucción con Cambios e Inversiones

normas legales —jerarquizadas— del nivel mayor al menor: orden macro (Estado: mayor nivel de emisión de normas), orden meso (funciones sustantivas: competencias) y orden micro (sistemas funcionales y administrativos: instrumentando recursos y políticas públicas).

Se verifica DU, institucionalmente, surge en el nivel micro, como órgano de apoyo,²⁹ exógeno al modelo funcional de gestión pública (según D. S. N°004-2013-PCM), de similitud funcional al modelo vigente:

El Estado y su diseño funcional —y orgánico—, descansa en el gobierno para implementar metas y objetivos de país, estructurados según prioridades políticas propuestas en la contienda electoral, que Buchanan llama elección pública positiva (Buchanan, 2005: 203), instrumentada por la gestión

²⁹ Ley N°29158 (LOPE), artículo 46°: los sistemas administrativos regulan el uso de recursos (eficacia y eficiencia) en las entidades públicas; en Ministerios, los órganos de línea (artículo 24°, 4) ejecutan las políticas públicas y funciones sustantivas. Los órganos de apoyo son órganos de administración interna.

pública como sistema (recursos, infraestructura y procesos) estructurado a base de entidades con competencias y funciones, dimensión organizativa y capacidad regulatoria, con responsabilidades sobre resultados, dependientes de su Alta dirección.

Se compara igualmente versión inicial (2017) y actual (julio 2021) de OCGIS, estableciéndose su nueva orientación, recordándose se crea el DU para afirmar prioridades de Gobierno, materia del Decreto Supremo N° 056-2018-PCM (23/05/2018), hasta julio del 2021 (Tercera disposición complementaria final):

Contrastando versión inicial (2017) y actual (2021), esta última establece medios para el seguimiento de prioridades de gobierno, y según su condición, construir alternativas de solución a aplicar por sus ejecutores, cumpliendo recomendaciones de OECD y su estándar, así como generar competencias para tales, notándose sesgo al propio PCM más que a compromisos al sector público general, y aparentemente, señalándole la consolidación de informes de ejecutores vinculados a metas de gobierno, acentuando fuertemente un rol administrativo.

Como fundamentáramos, en PCM, MEF y MEM los atributos esperados para un DU existían normados en términos institucionales y funcionales, por lo que sumar una nueva unidad orgánica a PCM, sin integrar competencias preexistentes similares y propósitos equivalentes, conservando además la configuración institucional, revela el limitado entendimiento de génesis del DU e institucionalidad gubernamental sobre todo cuando, vía normativa del Ejecutivo, los efectos derivados de tramitación se pretenden resolver exógenamente a su causa.

Pero, la historia muestra múltiples ejemplos de notables herramientas (presupuesto por objetivos, matriz de competencias, etc.) que debieron capitular ante la fuerza de cambios trascendentes en países donde se aplicara, o surgimiento de nuevas tendencias, o el simple agotamiento del motor político que aseguraban su vigencia, del cual la propia y original *Delivery Unit* (2001) de Tony Blair (Prime Minister's Delivery Unit) no logró escapar,

disuelta por la Coalición de Gobierno Cameron-Clegg en octubre 2010.

El análisis del proceso seguido en Perú, hace nítido que entre la Decisión y Acción debe haber necesaria correspondencia, y constante alineación entre organización, normativa y procesos, cuya debilidad y falta de integralidad requiere soluciones más elaboradas.

La evidencia analizada muestra persistentes riesgos derivados de las deficiencias detectadas en la gestión pública (2013), creándose DU cumpliendo procedimientos administrativos, pero sin consolidar funciones preexistentes en otros ministerios de propósitos similares, necesarios para que las promesas de gobierno se cumplan o garantizar las prioridades se alcancen a tiempo, y eficientemente, y que cualquier desafío se alerte temprano y resuelva satisfactoriamente; tal medio —*per se*— no garantiza alcanzar prioridades de gobierno, aunque si facilitar lo de lograrse instrumentar adecuadamente la gestión pública en cada entidad, cumplimentando sus funciones.

6.4. Rastreo de procesos

El análisis adopta la argumentación teórica de momento inductivo, pero sin hipótesis explicativa estructurante, bajo “rastreo y selección de eventos claves de un proceso histórico que el investigador ensamblaría luego para formar un relato coherente y articulado mediante un conjunto de mecanismos causales interconectados” (Bril-Mascarenhas et al., 2017: 66).

La narrativa establece un mecanismo teórico general —integrador, secuencial— articulando eventos *Causa* (Debilidad de mecanismos de gestión, Resultados limitados, Agravamiento de condiciones política social), eventos *Efecto* (Crisis política económica, Poca articulación territorial y coordinación institucional, Ambigüedad de objetivos, Baja capacidad de gestión, Baja capacidad de coordinación) y *Determinantes* del mecanismo causal (Propuesta mejores prácticas, Limitada gestión para resultados, Baja capacidad institucional y toma de decisiones) ordenados linealmente. Los

Tabla 3: Matriz de consistencia de causalidad para crear el DU peruano

Objetivos de investigación	Mecanismos	Hipótesis	Variable Dependiente	Variable Independiente
Identificar las condiciones determinantes de la decisión de crear un DU	Mejores prácticas	Lograr agilidad estratégica para un buen desempeño en el logro y mejora de resultados	Estructura funcional y mecanismos para la Gobernabilidad	Decisión política para resolver problemas institucionales y de gestión efectiva
Evaluar la argumentación oficial sobre necesidad del DU y evidencias de sus determinantes reales	Generación de Resultados	Escoger las arenas de conflicto en prevención de resultados insuficientes	Capacidades de gestión para la coordinación y la implementación de programas y políticas	Configuración institucional para el ejercicio de competencias y funciones
Definir los efectos sustanciales de creación del DU en la configuración institucional del Poder ejecutivo y su estructura funcional	Capacidad institucional y Toma de decisiones	Afirmar el carácter profesional en la gerencia pública de la nueva Administración gubernamental	Implantación de recomendaciones para generar una coordinación más robusta del gobierno liderada por el DU	Proceso de cumplimiento de compromisos ante la OECD

Fuente: Elaboración propia.

elementos de cada evento sintetizan las características y regulaciones previamente descritas.

Se define “el proceso de incorporación de Perú a OECD” deviene explicativo de resultado, ejecutando sus recomendaciones fortaleciendo al CdG, creando el DU para no rezagarse en adoptar tal modelo vigente en otros países admitidos.

Estos elementos (acorde la descripción y listado documental de apartados previos), se articulan en proposiciones que vinculan antecedentes y consecuentes en un sentido relacional (dirección) mediante nodos, indicativos de la acción entre elementos de cada evento:

Existen tres tipos ideales de mecanismos causales: *Contextuales*: explicaciones de carácter estructural; *Cognitivos*: argumentación intencional asociada a acciones individuales; *Relacionales*: explicaciones focalizadas en cómo los modos de organización y relaciones e intercambios entre actores condicionan su conducta y resultados de su vinculación (Tilly, 2001: 24-25).

Ese diagrama resalta elementos *contextuales* (Crisis política y económica, Poca articulación territorial y Coordinación institucional, Ambigüedad de objetivos, Capacidad de gestión, Capacidad de coordinación), *relacionales* (Apoyo político débil, Arenas de conflicto, Persistentes Cuellos de Bo-

tella, Debilidad del proceso decisional, Metas de gobierno) y *cognitivos* (Capacidad de concertación, Capacidad de gestión, Capacidad de coordinación, Creación de condiciones internas favorables).

Se fundamenta las proposiciones centrales articuladas a bases teóricas siendo orientadora la pertinencia y cualidad explicativa de Teoría de valor público para generar “Propuesta de mejores prácticas”, de la “Teoría de control óptimo” para abordar adecuadamente “Baja capacidad institucional y toma de decisiones”, y del enfoque de “Gestión para resultados”, para fortalecer la gestión por procesos y lograr productos capaces de resultados esperados, resolviendo “Limitada gestión para resultados”, de impacto directo en cumplimiento de promesas de gobierno.

Tales proposiciones derivan de antecedentes vinculantes: Debilidad mecanismos de gestión, Resultados limitados, y Agravamiento de condiciones político sociales:

Tales elementos se organizan en inputs (ingreso que impulsa el funcionamiento del mecanismo), outputs (implicaciones observables) y determinantes del mecanismo causal para exteriorizar manifestaciones empíricas de tales, organizando el análisis para construir adecuada capacidad

Tabla 4: Evolución de prioridades gubernamentales 2016-2021

Prioridades CADE	Política general de Gobierno
Anticorrupción	1.Integridad y lucha contra la corrupción 1.1 Combatir la corrupción y las actividades ilícitas en todas sus formas 1.2 Asegurar la transparencia en todas las entidades gubernamentales
(2-2) Gobernabilidad	2. Fortalecimiento institucional para la gobernabilidad 2.1 Construir consensos políticos y sociales para el desarrollo endemocracia 2.2 Fortalecer las capacidades del Estado para atender efectivamente las necesidades ciudadanas, considerando sus condiciones de vulnerabilidad y diversidad cultural
(2-2) Infraestructura	3. Crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible 3.1 Recuperar la estabilidad fiscal en las finanzas públicas 3.2 Potenciar la inversión pública y privada descentralizada y sostenible 3.3 Acelerar el proceso de reconstrucción con cambios, con énfasis en prevención 3.4 Fomentar la competitividad basada en las potencialidades de desarrollo económico de cada territorio, facilitando su articulación al mercado nacional e internacional, asegurando el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del patrimonio cultural 3.5 Reducir la pobreza y pobreza extrema tanto a nivel rural como urbano
(2-2) Formalización	3.6 Fomentar la generación de empleo formal y de calidad, con énfasis en los jóvenes
(2-2) Salud	4. Desarrollo social y bienestar de la población 4.1 Reducir la anemia infantil en niños y niñas de 6 a 35 meses, con enfoque en la prevención 4.2 Brindar servicios de salud de calidad, oportunos, con capacidad resolutive y con enfoque territorial
(2-2) Educación	4.3 Mejorar los niveles de logros de aprendizaje de los estudiantes con énfasis en los grupos con mayores brechas
(2-2) Agua y saneamiento	4.4 Aumentar la cobertura sostenible de servicios de agua y saneamiento
(2-2) Seguridad	4.5 Mejorar la seguridad ciudadana, con énfasis en la delincuencia común y organizada 4.6 Promover la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, así como garantizar la protección de la niñez, la adolescencia y las mujeres frente a todo tipo de violencia 5. Descentralización efectiva para el desarrollo 5.1 Institucionalizar la articulación territorial de las políticas nacionales 5.2 Promover, desde los distintos ámbitos territoriales del país, alianzas estratégicas para su desarrollo sostenible

Fuente: Elaboración propia, a partir de anuncios CADE, Decreto Supremo N°056-2018-PCM.

Tabla 5: Presupuesto de apertura y Metas OCGIS

Año	soles	Propósito
2017	509,862	Lograr el 100 % Informes de seguimiento a las acciones multisectoriales del Poder Ejecutivo realizados
2018	824.807	24 entidades objeto de seguimiento de prioridades
2019	1.651.085	24 entidades objeto de seguimiento de prioridades
2020	1,354,971	240 acciones de Seguimiento y análisis sobre los indicadores e hitos del plan cumplimiento de las prioridades de Gobierno
2021	1.518.647	540 acciones de Seguimiento de los hitos de cumplimiento de las prioridades de gobierno y otros

Fuente: Elaboración propia, a partir de los informes de evaluación de PCM.

explicativa inferencial de la evidencia y formular conclusiones del rastreo.

El diagrama siguiente rastrea mecanismos causales y variables, susceptibles de asociación a una condición de interés (*input*) y a una situación esperada (*output*), especificadas relacionamente:

Acorde a lo argumentado, construido por rastreo y selección de eventos claves de un proceso histórico organizado para construir una narrativa coherente y articulada vía mecanismos causales interconectados, potentes para interpretar este proceso singular, se elabora la matriz de consistencia de mecanismos acorde al propósito del análisis y variables jerarquizadas (dependientes e independientes), vinculadas a hipótesis (Tabla 3).

Cada objetivo de investigación se relaciona a un mecanismo causal, y este con la variable dependiente o condicionalidad de tal mecanismo; la variable independiente deriva de definiciones funcionales para cumplimiento de competencias

y prioridades gubernamentales que actúan como parámetros del mecanismo.

Las hipótesis explicativas, vinculando los elementos listados, permiten extraer implicancias observables para poder fundamentar los hallazgos del estudio.

Relacionando hipótesis a los propósitos de metas y su seguimiento, las prioridades gubernamentales coinciden solo en: Educación, Agua y saneamiento, Seguridad ciudadana e Inversión.

Contrastando el anuncio de creación del DU y definición gubernamental de prioridades, la operativización administrativa de actividades y materias bajo seguimiento, ha mostrado resiliencia (atribuible a la rigidez de procedimientos de programación y formulación presupuestaria) en el propósito o unidad de medida, aunque con indicadores alternos (Tabla 5). Dicha evolución del objeto de seguimiento no altera la sustancia del análisis, ni el planteamiento de hipótesis articuladas a mecanismos causales.

Al respecto, el *Diario El Comercio* comenta: “La Oficina de Cumplimiento de la PCM elabora notas de los avances y evalúa cada meta con un semáforo a fin de señalar alertas en ítems que presentan retrasos o que su cumplimiento es altamente problemático (...) De las 264 metas, solo 126 (48%) estaban en buen camino; mientras 84 (32%) tenían inconvenientes y 35 (13%) retrasos serios”, información que valida el sentido de insuficiencia antes detectado (Castro, 2020). Según tal cita, calificada en escala vigesimal (ideal), metas en buen camino (y con retraso), respecto al cumplimiento esperado, alcanzan solo 12,5 puntos, cubriendo trece objetivos.

Tabla 6: Test de prueba de hipótesis para la Hipótesis 1

Hipótesis 1	<i>Straw in the wind</i> (1)	<i>Smoking gun</i> (3)
Lograr agilidad estratégica para un buen desempeño en el logro y mejora de resultados	Las herramientas vigentes deberían ser suficientes para lograr resultados, y sus objetivos, en Gobernabilidad	Constituir un CdeG basada en el DU no asegura bajo igual estructura orgánica resolver problemas de gestión y metas
	<i>Hoop</i> (2)	<i>Double decisive</i> (4)
	Los problemas institucionales persisten pese a mecanismos similares a DU	Los enunciados de política resultan poco fiables, concretos y convergentes

Fuente: Elaboración propia, a partir de elementos presentes del mecanismo causal.

Tabla 7: Test de prueba de hipótesis para la Hipótesis 2

Hipótesis 2	<i>textitStraw in the wind</i> (1)	<i>Smoking gun</i> (3)
Escoger las arenas de conflicto en prevención de resultados insuficientes	Diferenciarse (del past gobierno) no es suficiente ni asegura eficiencia sin un “enemigo” a quien culpar políticamente	La fortaleza del DU se asocia por cercanía al más alto nivel de decisión política, pero falla sin acompañamiento del Ejecutivo
	<i>Hoop</i> (2)	<i>Double decisive</i> (4)
	DU sin capacidad ejecutiva, aunque al más alto nivel, no asegura cumpla metas reales o comprometer a sus responsables	Sin mejores herramientas de gestión y objetivos no hay resultados de gestión

Fuente: Elaboración propia, a partir de elementos presentes del mecanismo causal.

Tabla 8: Test de prueba de hipótesis para la Hipótesis 3

Hipótesis 3	<i>Straw in the wind</i> (1)	<i>Smoking gun</i> (3)
Afirmer el carácter profesional en la gerencia pública de la nueva Administración gubernamental	La influencia presupuestaria prima sobre los instrumentos de gobernabilidad y de la gerencia pública	La capacidad de resolución de DU no es suficiente para generar Resultados amén de no influir a la estructura formal
	<i>Hoop</i> (2)	<i>Double decisive</i> (4)
	La existencia de marco legal y reglas en la gestión pública no es suficiente para sostener procesos que genere resultados	Con fundamentos macroeconómicos en algún rubro similares a OECD no se advierte urgencia por admisión a OECD

Fuente: Elaboración propia, a partir de elementos presentes del mecanismo causal.

Adicionalmente, la dispersión y cambio de métrica del objeto de intervención (y recursos presupuestarios) o Unidad de medida, en el periodo 2017-2021 dio un giro visible, de indicar seguimiento de cumplimiento de entidades a indicar seguimiento selectivo institucional que, según documentos de PCM, fueron:

7. Discusión y Conclusiones

Establecidas las hipótesis de probanza de objetivos de investigación y aplicadas las pruebas de causalidad y fuerza probatoria de evidencia, mostramos el resultado del análisis bajo los criterios de unicidad y certeza:

- La prueba *Aro* aporta certeza al fallo de lograr una estructura funcional y mecanismos para la Gobernabilidad mediante DU y *Pistola humeante* no evidencia haberse logrado agilidad estratégica para resultados, una vez que fue creado el DU. Así tampoco se evidencia una reducción de la influencia del MEF en el CdG ni una consolidación de las estrategias concretas de gestión.
- La prueba *Pistola humeante* indica la cercanía a la cúspide de poder fue nominal y no efectiva, sin cumplimiento de promesas de campaña, en tanto *Paja en el viento* confirma que fuera del escenario de discusión, no basto culpar al gobierno anterior ni crear el DU para mostrar eficiencia de gobierno.
- La prueba *Pistola humeante* indica DU no pudo superar la barrera entre política y tecnocracia, y la prueba *Aro* confirma una normativa orientadora, aunque carente de condición integral, debilitada ante una gestión limitada que DU no recupera.

Respecto *Identificar las condiciones determinantes de la decisión de crear un DU*, en la administración Kuczynski —teniendo mayor influencia MEF en defecto de PCM— subsisten deficiencias detectadas en la gestión pública, siendo evidente que reformar el aparato estatal en pro de cumplimientos, requería mayor tiempo del tolerable, verificándose

fue condición determinante cumplir promesas (prioridades) de gobierno, demostrar liderazgo y enfocar a la gestión pública a obtener resultados concretos, a corto plazo.

Sin embargo, no se logró concordar debidamente políticas públicas con sus enunciados, ni plasmar tales expectativas frente a prioridades de gobierno; DU argüido como facilitador de resultados rápidos resolviendo problemas surgidos en las prioridades impulsadas, careciendo de poder político, y supeditado a las estructuras y mecanismos vigentes, incumplió tal rol sin inducir agilidad estratégica.

Respecto a *Evaluar la argumentación oficial sobre necesidad del DU y evidencias de sus determinantes reales*, se argumentó que DU enfocaría a la administración pública lograr resultados tangibles concretando ciertas prioridades; ello implicaba directivas *et supra* la institucionalidad vigente, aunque las regulaciones legales y administrativas del Poder ejecutivo (tejido institucional y mecanismos para generar resultados) resultaban suficientes para acometer deficiencias de gestión pública y conjurar trabas en cumplimientos. Obteniendo resultados inferiores se justifica ello, como arenas de conflicto, culpando a la administración anterior de pesados lastres. El determinante para crear un DU, —no influyente institucionalmente—, como evidencia su importante cambio de funciones (2017-2021), fue presionar a la gestión pública superar las limitaciones que comprometían expectativas de corto plazo de la administración Kuczynski para demostrar resultados, basada en su influencia política, fallando al facilitar mejores herramientas de gestión, y regulatorias.

Respecto *Definir los efectos sustanciales de creación del DU en la configuración institucional del Poder ejecutivo y su estructura funcional*: Se conservó el diseño estructural del Poder ejecutivo —mejorado sucesivamente, débil en enfoques territoriales— manteniendo su tejido institucional, y compitiendo con mecanismos predecesores del DU, vigentes aunque mediatizados, gerenciado sobre la base del vigente servicio civil aunque sin afirmar su carácter profesional, y primando enfoques presupuestarios orientados a resultados.

DU incrementa el número de órganos funcionales de PCM, sin influir la estructura orgánico funcional del Poder ejecutivo ni sus funciones poco articulados. Se evidencia su creación, concretando recomendaciones de OECD, no indujo mayor institucionalidad al Poder ejecutivo, ni alteró la configuración funcional vigente, o su incierta dinámica de cumplimientos.

Si crear DU viabilizó cumplir compromisos de gobierno o resultó voluntarismo político, implantado siguiendo la moda de iniciativas similares de Chile, Colombia y otros, los hechos conocidos lo definen: se cumplió solo 62,5% de metas, aceptables, de 13 objetivos prioritarios y 264 metas, sin medidas dinamizadoras o innovadoras, deviniendo incierto e insuficiente en lograr prioridades (promesas) del gobierno. Con su creación—buscando impactos políticos— se esperó resolver deficiencias supérstites, enfocándose PCM al diseño institucional del Poder ejecutivo más que impulsar instrumentos para cumplimiento.

Esta última condición, y retomar el liderazgo en la conducción de resultados, podría explicar para qué crear un equipo de elite (DU) bajo su ámbito, revelándose voluntarismo político.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Revista del clad Reforma y Democracia*, (39): 5–32.
- Alessandro, M. (2020). *Gobernar las ciudades: el rol de los centros de gobierno y las unidades de cumplimiento*. CAF. En línea: [enlace](#).
- Alessandro, M., Lafuente, M., y Santiso, C. (2013). *El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. En línea: [enlace](#).
- Avilés Zamora, E. A. (2018). Contribuciones contemporáneas de metodologías cualitativas para el análisis de políticas públicas: Process tracing y qualitative comparative analysis. *Revista de sociología e política*, 26(67):21 – 37. DOI: [10.1590/1678987318266702](https://doi.org/10.1590/1678987318266702).
- Bank, W. (2010). *Driving Performance through Center of Government Delivery Units*. World Bank. En línea: [enlace](#).
- Barber, M. (2015). How to run a government: So that citizens benefit and taxpayers don't go crazy. *Conference of Institute for Government*.
- Barber, M., Kihn, P., y Moffit, A. (2011). Deliverology: From idea to implementation. *McKinsey on Government*, 6:32 – 39. En línea: [enlace](#).
- Barzelay, M. (1998). El paradigma posburocrático desde una perspectiva histórica. En *travesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, pp. 173–196. Fondo de Cultura Económica.
- Beach, D. y Pedersen, R. (2012). Case selection techniques in process-tracing and the implications of taking the study of causal mechanisms seriously. DOI: [10.2139/ssrn.2131318](https://doi.org/10.2139/ssrn.2131318).
- Beach, D. y Pedersen, R. (2013). *Process-Tracing Methods; Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press. DOI: [10.3998/mpub.10072208](https://doi.org/10.3998/mpub.10072208).
- Bedoya, C. A. (2016). *Poder e Inversión en el Perú 2011-2016, Actores, prioridades e intereses*. En línea: [enlace](#).
- Bennett, A. (2010). Process tracing and causal inference. En Brady, H. E. y Collier, D. (eds.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Rowman and Littlefield. En línea: [enlace](#).
- Bennett, A. y Checkel, J. T. (2015). *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge University Press. DOI: [10.1017/CBO9781139858472](https://doi.org/10.1017/CBO9781139858472).
- Brady, H. E. y Collier, D. (2010). Process tracing and causal inference. En *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, pp. 207 – 219. Rowman & Littlefield Publishers.
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., y Mayaux, P.-L. (2017). Process tracing, inducción, deducción

- e inferencia causal. *Revista de Ciencia Política*, 37(3):659 – 684. DOI: [10.4067/S0718-090X2017000300659](https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659).
- Buchanan, J. M. (2005). Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación. *Revista asturiana de economía - RAE*, 33:203 – 221. En línea: [enlace](#).
- Castro, J. (2020). Balance de fiestas patrias: El gobierno no cumplió sus propias metas. *El Comercio*. En línea: [enlace](#).
- Chica Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración y Desarrollo*, 39(53):57 – 54. DOI: [10.22431/25005227.147](https://doi.org/10.22431/25005227.147).
- Collier, D., Mahoney, J., y Seawright, J. (2004). Claiming too much: Warnings about selection bias. En Brady, H. y Collier, D. (eds.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, pp. 85–102. Rowman & Littlefield Publishers.
- Diario Oficial. Decreto supremo n° 104-2013-EF declaran de interés nacional y prioritaria la promoción y agilización de la inversión, 2013.
- Diario Oficial. Ley n° 30230 ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, 2014.
- Diario Oficial. Decreto legislativo n° 1252 - crea el sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones, 2016.
- Dreyfus, S. E. (1960). Dynamic programming and the calculus of variations. *Journal of Mathematical Analysis and Applications*, 1(2): 228–239.
- Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. OXFAM. En línea: [enlace](#).
- Gonzales, S. y Acosta, P. (2018). *Coordinar para ejecutar Lecciones aprendidas de la Unidad de Ejecución del gobierno de Colombia*. Banco Interamericano del Desarrollo. En línea: [enlace](#). <http://dx.doi.org/10.18235/0001198>.
- Instituto Nacional de Estadísticas e Informática. Informe técnico. comportamiento de la economía peruana en tercer trimestre del 2021, 2021. En línea: [enlace](#).
- Kaufmann, D., Kraay, A., y Zoido-Lobaton, P. (2000). La gobernabilidad es fundamental. del análisis a la acción. *Revista Finanzas y Desarrollo*, pp. 10 – 13. En línea: [enlace](#). Place: Washington DC, USA.
- King, G., Keohane, R. O., y Verba, S. (1994). 3. causality and causal inference. En *Designing Social Inquiry*, pp. 75–114. Princeton University Press.
- Lafuente, M. y Gonzales, S. (2018). *¿Qué impacto tienen las unidades de cumplimiento?* Banco Interamericano del Desarrollo. DOI: [10.18235/0001155](https://doi.org/10.18235/0001155). En línea: [enlace](#).
- Magnani Miranda, M., Cornejo Ortiz, M., y Insausti Castro, P. (2017). Delivery unit en río tambo contra la desnutrición crónica infantil, trabajo de investigación presentado para optar al grado académico de magíster en gestión pública. Tesis de magíster. Place: Lima, Perú.
- Monje, J. A. (2019). *Teoría del cambio en contextos complejos: 40 lecciones para gestión de proyectos ágiles*.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- Oxborne, D. y Gaebler, T. (1995). Reinventing government. *Journal of Leisure Research*, 27 (3):302.
- Pasco Dalla-Porta, M. M., Cárdenas-Vuckovic, V. E., y Hernández-Aburto, A. A. (2021). El rastreo de procesos en el análisis causal cualitativo y su aporte al estudio de las organizaciones. *Revista Pesquisa Qualitativa*, 9(21):486 – 510. DOI: [10.33361/RPQ.2021.v.9.n.21.473](https://doi.org/10.33361/RPQ.2021.v.9.n.21.473).

Punton, M. y Welle, K. (2015). Straws-in-the-wind, hoops and smoking guns: What can process tracing offer to impact evaluation? *Centre for Development Impact. Practice Paper*, (10). En línea: [enlace](#).

Rodríguez Uría, M. V., Fernández López, M. A., y Pérez Gladish, B. M. (1996). Aplicaciones económicas del control óptimo. el problema de la maximización de la utilidad individual del consumo. el problema del mantenimiento y momento de venta de una máquina. *Documentos de Trabajo Universidad de Oviedo*, (112). En línea: [enlace](#).

Salcedo Santos, N. (2018). Los retos para la implementación de un delivery unit: el caso peruano. Tesis de magíster. En línea: [enlace](#).

Tilly, C. (2001). Mechanisms in political processes. *Annual Review of Political Science*, 4:21 – 41. DOI: [10.1146/annurev.polisci.4.1.21](https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.21).