

Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización del Poder Ejecutivo de Perú

Fabricio Franco Mayorga

Fabricio Franco Mayorga

Sociólogo, cientista político especializado en políticas y gestión pública. Profesor e investigador en políticas y gestión pública, descentralización y fortalecimiento de capacidades de gestión de la Universidad Católica del Perú y Flacso-Chile. Ha sido investigador y consultor en diferentes organismos internacionales como PNUD, GIZ y Banco Mundial en temas de coordinación de políticas públicas, gestión de alta dirección y gestión de la inversión pública en niveles subnacionales. Esta investigación se realizó en el marco del rol como profesor-investigador de la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Pontificia Universidad Católica del Perú
Departamento de Ciencias de la Gestión
Av. Universitaria 1801, San Miguel, Lima 32, Perú
E-mails: f franco@pucp.pe
fabricio.franco@flacsochile.org

Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización del Poder Ejecutivo de Perú

Desde los años 90 la estructura del Poder Ejecutivo en Perú ha tendido a desarrollarse especializarse a través de la creación de agencias especializadas en distintos sectores. Esto produjo una fragmentación organizacional y funcional en la manera en que se gestionan las intervenciones públicas, incrementando sustancialmente los desafíos de coordinación intra e intersectorial y la coherencia en la gestión de políticas públicas que deben ejercer las autoridades políticas. Esa división del trabajo produce una gestión poco proclive a focalizar de forma articulada las causas y las soluciones de los problemas públicos, particularmente aquellos que tienen una dimensión multicausal y que requieren un abordaje intersectorial como la política de modernización de la gestión pública. Esta política tiene a órganos de línea y agencias dependientes del Despacho del Primer Ministro y del Ministerio de Hacienda, que forman parte del centro del gobierno, como principales actores de su diseño y ejecución. La política de la modernización tiene como objetivo introducir cambios en las disposiciones y reglas generales que organizan la gestión de las políticas y las organizaciones públicas.

Para el análisis del caso de la política de modernización, además de una revisión de la normativa y los distintos informes de gestión de consultorías, se realizaron entrevistas semiestructuradas a 13 directivos y asesores a cargo de dirigir, diseñar e implementar la política respectiva. La perspectiva de la mayoría de los entrevistados es que tiene niveles débiles de coordinación y una limitada coherencia en la diversidad de acciones desarrolladas por los principales entes rectores de ambos sectores. Esto se refleja en la falta de una visión compartida, la inexistencia de mecanismos de intercambio de información y reglas de interacción entre ellos y la difusa consciencia de que el objetivo general de esta política pública no puede lograrse si los objetivos institucionales de cada entidad rectora no están alineados. La paradoja es que estos actores, como parte del centro del gobierno, tienen entre sus funciones principales justamente la coordinación de las políticas públicas prioritarias. En este marco, el modelo de agencia que promueve organizaciones focalizadas en un objetivo institucional, con mayor autonomía administrativa, parece haber contribuido a una lógica centrífuga en el desarrollo de la política de modernización. En los casos examinados su operación no responde a los supuestos teóricos que fundamentan su prevalencia en la actual estructura estatal.

Palabras clave: Política Pública; Coordinación; Modernización de la Gestión Pública; Poder Ejecutivo; Perú

Recibido: 23-11-2017. Aceptado: 09-02-2018.

Coordination and Coherence Problems of the Public Policy for Modernization at the Executive Branch of Peru

Since the 1990s, the structure of the Executive Branch in Peru tended to organize through the creation of specialized agencies in different sectors. This produced an organizational and functional fragmentation in the way public interventions are managed, substantially increasing the challenges of intra and intersectoral coordination and coherence in the management of public policies that political authorities must perform. This division of labor produces a management style that is unlikely to focus in an articulated way on the causes and solutions of public problems, particularly those that have a multi-causal dimension and require an intersectoral approach such as the policy of modernizing public management. This policy aims to introduce changes in the general rules that organize the management of public policies and organizations and has multiple actors involved in its design and execution. Some of them are ministerial divisions and agencies dependent on the Prime Minister's Office and the Ministry of Finance, which are part of the center of government.

To analyze the case of the modernization policy, semi-structured interviews were conducted to 13 managers and advisors in charge of directing, designing and implementing the respective policy, in addition to a review of the regulations and the different consultancy management reports. Most of the senior officials involved agreed that this policy has weak levels of coordination and limited coherence in the programs developed by the stakeholders of both sectors. This is reflected in the lack of a shared vision, the lack of mechanisms for exchanging information and rules of interaction between the stakeholders, and the diffuse awareness that the general objective of this public policy cannot be achieved if the institutional objectives of each actor are not aligned. The paradox is that these actors, as part of the center of government, have the coordination of priority public policies among their main functions. In this context, the agency model that promotes organizations mainly focused on an institutional objective, with greater administrative autonomy, seems to have contributed to a centrifugal logic in the development of this policy. The operation of these stakeholders is not aligned to the theoretical assumptions that support their prevalence in the current State structure.

Key words: Public Policy; Coordination; New Public Administration; Executive Power; Peru

Introducción

El objetivo de la investigación es evaluar el impacto de la nueva estructura organizacional del Poder Ejecutivo nacional peruano en la coordinación y coherencia de las políticas públicas, particularmente de aquellas de carácter intersectorial como la política de modernización

de la gestión pública. El argumento principal es que las reformas y la modernización del Estado de los últimos 25 años en Perú han fragmentado y diversificado las formas organizacionales en el Poder Ejecutivo erosionando la capacidad de coordinación y coherencia de las políticas públicas que deben ejercer los ministerios y el centro del gobierno. Para el análisis del caso de la política de modernización, además de una revisión de la normativa y los distintos informes de gestión de consultorías, se realizaron entrevistas semiestructuradas a 13 directivos y asesores a cargo de dirigir, diseñar e implementar la política respectiva¹.

La creación de agencias especializadas ha producido dinámicas centrifugas con incentivos institucionales que promueven lógicas compartimentarizadas o insularidad entre organismos públicos² centrados en cumplir exclusivamente sus objetivos institucionales y poco articulados a sus instancias políticas. La expresión de ello es un aumento de contradicciones, conflictos interinstitucionales, duplicaciones y vacíos entre diferentes intervenciones públicas que funcionan con bajos niveles de coordinación (Pollitt, 2003).

En la primera sección se presenta el marco teórico desarrollando y relacionando los principales conceptos y la metodología empleada para el análisis del caso. A continuación se examina el proceso de diversificación organizacional desarrollado en el Poder Ejecutivo buscando la separación de las funciones básicas del ciclo de políticas públicas a través de la creación y delegación de autoridad desde ministerios hacia agencias especializadas independientes. Después se examinan los principales supuestos de la Nueva Gestión Pública (NGP) y los problemas que se presentan para la coordinación y coherencia entre políticas públicas en una diversificación organizacional desordenada como la peruana. En las dos últimas secciones se investiga el caso de la política de modernización de la gestión pública a través de entrevistas a autoridades y directivos responsables de su gestión que permiten comprobar las dificultades para coordinar una política intersectorial entre los órganos de línea y organismos públicos autónomos que conforman el centro del gobierno. En las conclusiones se sintetizan los principales hallazgos.

El enfoque teórico

Es necesario comenzar por establecer el marco conceptual y las relaciones entre nociones como *políticas*, *programas públicos* e *intersectorialidad* para luego pasar a analizar el concepto de *coordinación* y la *coherencia entre diferentes intervenciones* estatales.

Una *política pública* puede entenderse como el conjunto interrelacionado de decisiones estatales que se toman para abordar un problema público, cuya resolución es considerada relevante y en la que crecientemente suelen intervenir en sus diferentes fases grupos de interés privados, sociales y expertos además de autoridades elegidas, designadas y empleados públicos (Birkland, 2011: 7-9). Generalmente, una política está enunciada en normas o documentos oficiales en los que se expresa su objetivo o la solución deseada del problema que la origina. Dicho objetivo no siempre está definido con precisión ni, usualmente, contiene definiciones operativas con respecto a su instrumentación, horizonte temporal o presupuesto. Su instrumentación se logra por medio de normas específicas, el desarrollo de programas o proyectos públicos orientados a la provisión de bienes y servicios, acciones comunicacionales o mediante la creación de organizaciones y/o instancias que apliquen los programas o hagan cumplir la legislación. Durante dicha puesta en operación, que incluye decisiones operativas pero también de carácter político que buscan hacerla efectiva, los objetivos originales de la formulación de la política se ven alterados por un conjunto de actores que no necesariamente intervienen en su diseño original, lo que la hace más compleja e incierta su gestión (Lindblom, 1959; Pressman y Wildavsky, 1998).

Ahora bien, una parte sustancial de las políticas públicas se materializa por medio de programas y/o proyectos desarrollados por una o varias entidades estatales. Los *programas públicos* son un conjunto de actividades requeridas e integradas que proveen bienes y/o servicios que permiten resolver un problema o necesidad que afecta a un grupo de población determinada (DIPRES, 2015: 8) y, en este sentido, buscan atender objetivos específicos de una política pública. Suelen tener explícita o implícitamente asociado a sus objetivos una teoría causal que contextualiza y explica el problema público que se enfrenta y que permite organizar y conectar lógicamente las diferentes partes de la intervención. Asimismo, cuenta con procedimientos detallados para su gestión y monitoreo, un equipo de trabajo, cronograma de ejecución y un presupuesto asignado en el marco de una organización pública.

El problema central en políticas públicas es, entre otras cosas, cuando hay inconsistencias en el diseño de la intervención, al no tener una acertada teoría causal entre la definición del problema y sus instrumentos, o cuando en su implementación surgen dificultades no previstas. Otro

La *intersectorialidad* supone la integración o articulación de programas de organizaciones públicas de diversos sectores para lograr atender un problema transversal a la especialización de las mismas.

inconveniente surge cuando lo que debe enfrentarse son problemas complejos, de carácter multicausal, que escapan al ámbito de gestión de una organización o de un grupo de organizaciones públicas que conforman un sector. Los problemas multicausales y multifacéticos no pueden encasillarse fácilmente en los límites de esta división del trabajo en el sector público. Ello explica las dificultades de abordaje en la gestión de políticas que como la gestión medioambiental, el combate a la pobreza o la modernización de la gestión pública, caen en los intersticios de las responsabilidades de diferentes sectores.

Desde esta perspectiva, la *intersectorialidad* supone la integración o articulación de programas de organizaciones públicas de diversos sectores para lograr atender un problema transversal a la especialización de las mismas. Como señala Cunill Grau (2014), la acción intersectorial es un proceso político que parte de la consciencia de que el problema público no puede ser resuelto de forma exclusiva por un sector. Así, la especialización vertical, a través de la proliferación de agencias en diferentes sectores, como la especialización horizontal (sectorial) han incrementado sustancialmente los desafíos en la coordinación interorganizacional e intersectorial y la coherencia entre programas que deben ejercer los núcleos estratégicos del Ejecutivo como son los gabinetes de los ministros sectoriales y el centro de gobierno (Peters, 2015).

Por su parte, la *coordinación* puede enfocarse simultáneamente como un proceso que busca acoplar decisiones de diferentes actores organizacionales así como con el resultado obtenido de dicho proceso. En políticas y gestión pública coordinar es ejecutar una decisión y actividades en común entre diferentes áreas de una organización u organizaciones (Hall ...[et al], 1976) que requieren el intercambio de información y tomar en cuenta las acciones de otros para operar y lograr sus objetivos (Peters, 2015). En la mayoría de los casos, este esfuerzo de coordinación surge de un área central que procura que otras unidades ajusten su actuación y tiene como objetivo crear mayor coherencia en las políticas (Peters, 1998: 296) y reducir la redundancia, las lagunas y las contradicciones dentro de las políticas y entre estas (Pollitt, 2003) además de disminuir los costos de transacción. Operacionalmente esto significa que deben existir mecanismos formales y/o informales pero sistemáticos orientados a alinear, de forma voluntaria o forzada, las acciones de dichas organizaciones en un área u objetivo de política pública (Bouckaert ...[et al], 2010: 16; Repetto, 2010: 60). En segundo lugar, dichos mecanismos y sus

La coordinación de acciones entre diferentes organizaciones por sí sola no garantiza una mayor coherencia entre sus respectivas intervenciones en torno a un objetivo común de política pública e implica habitualmente ajustar el diseño de algunas dimensiones de sus programas para hacerlos convergentes y lograr el impacto deseado.

procesos asociados deben producir un resultado efectivo que puede examinarse, al menos, por el intercambio de información entre las partes como por medio de la delimitación de los roles y las reglas de interacción interorganizacional establecidos durante la ejecución de sus acciones. Un tercer elemento es que entre quienes coordinan debe verificarse la consciencia (Cunill Grau, 2014) de que el objetivo de política pública no puede lograrse sin la articulación con las otras organizaciones involucradas (Cejudo y Michel, 2017: 5-7).

En principio, la coordinación de organizaciones de un mismo sector, bajo una misma cadena de mando política, es más factible que cuando las entidades pertenecen a diferentes sectores, responden a diferentes autoridades y tienen distintas culturas organizacionales y objetivos institucionales. Este es uno de los principales desafíos de la coordinación intersectorial aunque, como señalan diversos estudios, la falta de integralidad en la acción ocurre al interior de un mismo sector (OCDE, 2016a; Lerda ...[et al], 2003). En el caso que se analiza, se hace evidente que los problemas de coordinación en torno a una política intersectorial pueden tener lugar tanto entre organizaciones dentro un mismo sector como de diferentes carteras y que la subordinación de las agencias a los objetivos estratégicos institucionales de sus ministerios está lejos de ser evidente.

Por su parte, la *coherencia* se asocia con el diseño de intervenciones estatales más complementarias en una misma área de política pública con el objeto de que sean más efectivas en el largo plazo. Esto es particularmente cierto en políticas públicas intersectoriales, como las ya mencionadas, donde habitualmente se requiere la acción convergente de organizaciones y programas públicos de distintos sectores orientados hacia el mismo público específico (Cunill Grau, 2014: 7-8). En este sentido, la coherencia entre programas públicos significa que éstos se entrecruzan en distintos niveles al compartir un conjunto de premisas y objetivos (May ...[et al], 2006) y, consecuentemente, se refuerzan y mejoran su desempeño. Como subrayan Cejudo y Michel (2017), esta conexión debe establecerse operacionalmente en la complementariedad de sus objetivos, instrumentos y población objetivo.

Como se puede suponer, la coordinación de acciones entre diferentes organizaciones por sí sola no garantiza una mayor coherencia entre sus respectivas intervenciones en torno a un objetivo común de política pública e implica habitualmente ajustar el diseño de algunas dimensiones de sus programas para hacerlos convergentes y lograr el impacto deseado. Como se subrayó anteriormente, la coordinación

y la coherencia entre las intervenciones estatales es antes un desafío político que técnico y cae en responsabilidad directa de los ministros y viceministros en el caso de las políticas públicas sectoriales y/o del centro del gobierno si son intersectoriales (Ley N° 29158). En Perú, dichas funciones son ejercidas por la Presidencia de la República, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) (oficina del Primer Ministro) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (OCDE, 2016b).

Lograr niveles de mayor integración y una acción intersectorial (o intrasectorial) enfocada a un mismo objetivo o campo concreto de política pública reconoce diferentes gradaciones que pueden ir desde acuerdos para el intercambio de información y procedimientos compartidos para tratar casos comunes hasta establecer objetivos y metas compartidos ingresando a un proceso de planificación y presupuestación interagencial.

Como señalan Veiga y Bronzo (2005: 10), tres niveles generales son factibles. En el más básico se establecen objetivos generales sin compartir necesariamente una interpretación común del problema, pero la formulación y la implementación de las intervenciones se hace autónomamente con algunos espacios poco frecuentes e informales de interacción y coordinación. En este caso, la coherencia entre los objetivos específicos, los productos de cada programa y la población objetivo, quedan sujetos a la discrecionalidad de cada organización y a su capacidad de negociación y voluntad de ajuste mutuo que, generalmente, es mínima. En un nivel intermedio se comparten algunas dimensiones de la formulación (diagnóstico y objetivos específicos), pero no la planificación ni programación presupuestaria ni se alcanza a articular la complementariedad de los productos y beneficiarios de cada intervención. Por su parte, la ejecución es desarrollada de manera autónoma, aunque algunos niveles de articulación asumen la forma de planes de acción o convenios de cooperación suscritos para coordinar actividades e intercambiar información como reuniones periódicas, protocolos compartidos para resolver problemas comunes y recurrentes. Sin embargo, como señala Repetto (2010), estos mecanismos de coordinación terminan siendo con frecuencia instancias ritualizadas o "remedos" de cooperación e intercambio efectivo de información. En el nivel más avanzado las organizaciones se integran en todo el ciclo de una determinada política pública diseñando, ejecutando, monitoreando y evaluando las distintas intervenciones involucradas. Esto supone compartir un diagnóstico del problema y el

Hay una economía política en juego entre las organizaciones concernidas que orienta entre sus directivos y funcionarios conductas a favor o en contra de una mayor interacción y coordinación en función a su conocimiento real o percibido, si éstas potencialmente fortalecen o debilitan sus agendas e intereses institucionales.

Esta fragmentación es una consecuencia no prevista de la agenda de reforma y modernización que Perú inicia en los 90 y que buscó fortalecer la capacidad de gestión pública a través de la importación de enfoques y herramientas de la gestión privada bajo el enfoque de la NGP.

objetivo general de la política, los objetivos específicos, las metas y productos de cada intervención operando de forma complementaria. Aquí existe una planificación y programación presupuestaria común y durante la implementación hay sistemas de información y procesos compartidos de toma de decisiones (Peters, 1998), un monitoreo que opera a nivel de programas y productos específicos y una más clara división de roles y funciones entre los actores comprometidos.

Es evidente que detrás de estos enfoques hay una economía política en juego entre las organizaciones concernidas que orienta entre sus directivos y funcionarios conductas a favor o en contra de una mayor interacción y coordinación en función a su conocimiento real o percibido, si éstas potencialmente fortalecen o debilitan sus agendas e intereses institucionales. Estas diferencias en las agendas e intereses se fundamentan en trayectorias institucionales marcadas por procesos de especialización que consolidan dimensiones cognitivas y normativas variadas sobre cómo se construyen los problemas públicos, las soluciones disponibles y los actores legítimos (Müller, 2010), los recursos que efectivamente puede movilizar cada entidad junto a la percepción de dependencia mutua y el estilo de liderazgo en las organizaciones involucradas.

Como es fácil suponer, el nivel de fragmentación y especialización experimentado por el Poder Ejecutivo ha incrementado las dificultades en la coordinación y coherencia de la acción estatal, como remarcan varios entrevistados y diversos estudios (Bouckaert ...[et al], 2010; Verhoest ...[et al], 2012). Entre los más notorios en el caso estudiado está la dificultad de los ministerios para ejercer su capacidad de supervisión sobre sus agencias y de éstas para interactuar con sus autoridades políticas, la autonomía de las agencias para no solo implementar sino para definir políticas públicas y la consolidación de una lógica compartimentarizada que orienta el comportamiento organizacional.

Esta fragmentación es una consecuencia no prevista de la agenda de reforma y modernización que Perú inicia en los 90 y que buscó fortalecer la capacidad de gestión pública a través de la importación de enfoques y herramientas de la gestión privada bajo el enfoque de la NGP (Pollitt y Dan, 2011: 5-6). Sus signos distintivos son una desagregación de los ministerios multifuncionales por diversas formas organizativas más pequeñas y especializadas, el reemplazo de las relaciones jerárquicas por sistemas de contratos como principal

mecanismo de coordinación, una masificación de los mecanismos de mercado, la búsqueda de sistemas de mejora de la calidad y los procesos de trabajo, así como tratar a los usuarios de los servicios públicos como clientes (Ugarte, 2000; Casas, 2011).

¿Por qué el proceso de modernización condujo a este diseño organizacional? ¿Cuál es la función principal de estas nuevas entidades públicas? ¿Cuáles son los fundamentos teóricos detrás de esta desagregación de las estructuras estatales y cuáles han sido sus consecuencias en la capacidad de coordinación de las intervenciones en el Poder Ejecutivo?

La fragmentación del Poder Ejecutivo

Hoy Perú tiene 93 organizaciones públicas que dependen del Poder Ejecutivo Nacional y, en última instancia, de la Presidencia de la República y la PCM. De estas, 19 son ministerios y 74 son organismos especializados con diferentes grados de autonomía administrativa y en la gestión de políticas públicas: 33 son organismos ejecutores, 35 son especializados, 4 son reguladores y 2 son administradoras de fondos de salud. Si a este grupo se le agregan los 44 programas y proyectos especiales, que gozan de autonomía económica y de una importante discrecionalidad, y las 52 universidades públicas se alcanza las 189 entidades públicas. Esta es una enorme cantidad de organizaciones cuyas interacciones, procesos de trabajo y políticas públicas deben ser coordinadas y articuladas consistentemente por el centro del gobierno. Bajo su alero opera un número indeterminado de intervenciones³.

El número actual de organizaciones públicas se ha triplicado con respecto a hace 30 años⁴ y han estado sujetas a un crecimiento desordenado, oscilante pero continuo (78 en 2001, 77 en 2003, 69 en 2007, 61 en 2010, 68 en 2014), con cambios en el estatus de programas especiales convertidos en organismos, en el traslado a diferentes sectores de algunos organismos o en la fusión de algunos en los órganos de línea de sus respectivos ministerios (Cortázar, 2006; Dargent, 2008).

La principal diferencia entre esta diversidad de formas organizacionales, al menos formalmente, está relacionada con su nivel de autonomía. Tanto los organismos ejecutores como los especializados y los reguladores cuentan con personería jurídica, pero los dos primeros están sujetos a los lineamientos técnicos y a la aprobación de su presupuesto por su ministerio sectorial, mientras que los reguladores gozan de mayor autonomía en ambas dimensiones. A nivel de dirección los reguladores y los especializados son

encabezados por instancias colegiadas, mientras los ejecutores tiene una autoridad acompañada por un consejo consultivo (Ley N° 29158). Por su parte, los programas y proyectos especiales, si bien operan dentro del marco de ministerios o agencias, tienen amplia autonomía económica y discrecionalidad administrativa, en la mayoría de los casos.

Este proceso de autonomía administrativa ha sido particularmente dinámico, como se observa en el Cuadro 1, en sectores como la PCM (13), agricultura (18), producción (8), cultura (9) y desarrollo e inclusión social (7).

Cuadro 1
Organizaciones Públicas del Poder Ejecutivo Nacional

N	Ministerio/ Sector	Organismo Técnico Ejecutor	Organismo Técnico Especializado	Organismo Recolector	Adm. Fondos Salud	Prog. Proy. Especiales	Total
1	Ministerio de Agricultura	2	3	0	0	13	18
2	Ministerio de Ambiente	2	5	0	0	0	7
3	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	0	2	0	0	1	3
4	Ministerio de Cultura	4	0	0	0	5	9
5	Ministerio de Defensa	6	0	0	0	0	6
6	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	0	0	0	0	7	7
7	Ministerio de Economía y Finanzas	1	5	0	0	0	6
8	Ministerio de Educación	2	2	0	0	2	6
9	Ministerio de Energía y Minas	1	1	0	0	0	2
10	Ministerio del Interior	1	2	0	1	0	3
11	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	1	2	0	0	0	3

N	Ministerio/ Sector	Organismo Técnico Ejecutor	Organismo Técnico Especializado	Organismo Recolector	Adm. Fondos Salud	Prog. Proy. Especiales	Total
12	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	1	0	0	0	5	6
13	Presidencia del Consejo de Ministros	4	5	4	0	0	13
14	Ministerio de la Producción	1	4	0	0	3	8
15	Ministerio de Relaciones Exteriores	1	0	0	0	0	1
16	Ministerio de Salud	3	1	0	0	1	5
17	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	1	1	0	0	3	5
18	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleado	0	1	0	1	4	5
19	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	2	1	0	0	0	3
	Total	33	35	4	2	44	118

Fuente. Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Gestión Pública (2017).

La relevancia de la autonomía no es menor si se considera que las agencias en Perú ejecutan cerca del 45% del presupuesto del Ejecutivo Nacional (MEF, 2017). Este porcentaje está ligeramente por debajo del nivel promedio que este tipo de organizaciones tiene en el presupuesto público de los países de la OCDE que se sitúa en el 50% (OCDE, 2006: 141).

En el caso específico de la PCM y el MEF, a cargo de las funciones estratégicas del centro del gobierno como el establecimiento de las prioridades del Ejecutivo, la coordinación y monitoreo de las políticas públicas, el impulso de las mejoras del desempeño de la administración y la articulación con otros poderes del Estado y niveles subnacionales

(Alessandro ...[et al], 2014: 7), existe un total de 19 agencias. En la PCM son 13 de las cuales 4 son organismos técnicos ejecutores, 5 son organismos técnicos especializados y 4 son organismos reguladores. De estos, 11 son agencias que cumplen funciones sectoriales especializadas muy diversas como la regulación de las telecomunicaciones, la supervisión de los recursos naturales y la fauna o la defensa de las competencias y la propiedad intelectual. Aquellas que están vinculadas con funciones transversales asociadas a la coordinación de la gestión pública y de gobierno son solo 2: la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), rector en materia de la gestión de los recursos humanos del Estado, y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), rector y coordinador del sistema de planeamiento estratégico público. En el caso del MEF son 6, uno es un organismo técnico ejecutor y 5 son organismos técnicos especializados, de los cuales uno es una agencia que supervisa funciones administrativas transversales: el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).

Ahora bien, ¿por qué surgen las agencias y cuáles son las funciones y características organizacionales distintivas?

El *modelo de agencia* es parte de una reforma global cuyas características y resultados están ampliamente documentados (Verhoest ...[et al], 2012; Laegreid y Verhoest, 2010). En lo medular, busca imprimirle mayor eficacia, eficiencia y agilidad a la acción pública, adoptando mecanismos de especialización desarrollados en el sector privado y adoptados por la NGP con el objeto de tener agencias focalizadas en un objetivo institucional y con mayor nivel de autonomía administrativa, pero subordinados a los lineamientos de política de su ministerio rector. Asimismo, subraya la necesidad de que en su dirección se encuentren gerentes profesionales apolíticos que promuevan mejoras en el desempeño supervisadas mediante mecanismos de gestión centrados en resultados y no en procedimientos.

Este enfoque, orientado a promover organizaciones mejor y más transparentemente gestionadas, remarca cuatro características. La primera subraya la ventaja de la especialización funcional de las agencias en un ámbito circunscrito de política pública en contraposición a los grandes ministerios multifuncionales. Así, existen agencias focalizadas en la administración de impuestos y aduanas, la formación en turismo o la acreditación de la calidad de la educación superior, entre muchas otras. El fundamento de esta propuesta es que al contar con organizaciones con un objetivo más delimitado y claro se facilita una gestión más experta y una mejor supervisión sobre la calidad y

la eficiencia de sus servicios. La segunda impulsa la discrecionalidad y autonomía administrativa de estas organizaciones para tomar decisiones en su gestión interna limitando la intervención directa de las autoridades políticas de sus ministerios rectores. Asociado a ello, se contempla que el diseño organizacional tenderá a ser más plano y menos jerárquico que las estructuras ministeriales tradicionales, ya que una dirección más profesional y autónoma fortalece una mayor eficacia y menores costos con una gestión más flexible. La tercera enfatiza que la autonomía de la que gozan las agencias tiene como contrapartida mecanismos de control *ex post* orientados a priorizar resultados, frente al tradicional esquema del control *ex ante* basado en procedimientos y reglas. Se busca eliminar la asimetría de información que impide a las autoridades monitorear la implementación de políticas, establecer correctivos oportunos y presionar a los directivos de las agencias para mejorar su desempeño institucional, ajustándose al cumplimiento de indicadores de eficacia, eficiencia y productividad. Finalmente, este modelo se caracteriza porque busca separar la formulación de la implementación en el ciclo de las políticas públicas al dividir la estructura organizacional, localizando en la agencia la capacidad de implementación y manteniendo en el ministerio la capacidad de definir los objetivos y diseñar la política. Aquí el supuesto es que los políticos definen objetivos que instrumentan los gerentes de las agencias, sin las interferencias de los primeros en la implementación de las políticas. En este sentido, el énfasis en esta separación es más extremo a la planteada por el modelo burocrático tradicional.

No obstante, como señala la investigación empírica sobre diversos casos nacionales (Verhoest ...[et al], 2012), esta reforma organizacional se adaptó a las particulares circunstancias político-institucionales y tradiciones administrativas de diferentes países. En Perú, se matizaron ciertas características del modelo ideal descrito generando notorios problemas en la coordinación y coherencia como se puede verificar en la gestión de la política de modernización de la gestión pública.

La política de modernización de la gestión pública

La política de modernización de la gestión pública tiene un carácter intersectorial que permite contrastar varias de las características anotadas, pero además tiene la singularidad de que los principales actores comprometidos con su diseño e implementación son entidades del centro del gobierno peruano, tales como la PCM, el MEF y varias de sus agencias especializadas.

Una política para la modernización de la gestión se liga a la introducción de cambios deliberados en las disposiciones y reglas que organizan el diseño e implementación de dichas intervenciones públicas para hacerlas más eficaces y eficientes.

¿Qué es la gestión pública y qué implica su modernización? La *gestión pública* está asociada con el diseño e implementación de políticas a través de las cuáles se brindan servicios y bienes públicos y se regula el comportamiento de intereses privados en una sociedad nacional. Su centro de gravedad es un conjunto de principios de administración, estructuras organizativas, instrumentos e interacciones, que desarrollan las burocracias estatales junto con el sistema político y los actores no gubernamentales (Pollitt, 2016: 3-9).

Consecuentemente, una *política para la modernización de la gestión* se liga a la introducción de cambios deliberados en las disposiciones y reglas que organizan el diseño e implementación de dichas intervenciones públicas para hacerlas más eficaces y eficientes (Boyne ...[et al], 2003: 3). Como remarca Margetts (2010), la modernización desde los años 80 y bajo el influjo de la NGP ha promovido procesos de cambios en alguno de los siguientes tres ejes: 1) una mayor eficiencia económica y el desarrollo de incentivos individuales y organizacionales acompañados de mecanismos de control interno y ciudadano que mejoren el desempeño estatal; 2) la especialización por medio de una mayor diferenciación de las funciones de las organizaciones públicas, la profesionalización y el *expertise* de los funcionarios y la introducción de tecnologías de la información; y 3) la integración, estandarización y formalización de las reglas que guían los procesos de trabajo y la organización del sector público. Esta última dimensión es la aproximación subrayada por Barzelay (2001: 51-53) con respecto a las reglas y rutinas de aplicación general en la gestión estatal.

Definida así, la política de modernización de la gestión pública puede asociarse con cambios en diferentes dimensiones de la administración y la arquitectura organizacional del Estado. Esto puede abarcar alteraciones en las estructuras organizacionales del Estado, en los mecanismos de dirección de una entidad o sector, en el establecimiento de nuevos objetivos de desempeño, en la introducción de nuevos métodos de trabajo, en el rediseño de los sistemas de presupuesto y control de gestión, en la gestión de personal y sus modalidades de contratación, en la creación de nuevos mecanismos de participación ciudadana o en la introducción de aplicativos informáticos para simplificar procesos o acceder a información⁵.

Sin embargo, no todas las dimensiones han tenido la misma importancia en los últimos 25 años en Perú. La percepción de la mayoría de los entrevistados es que, al menos, son visibles dos grandes períodos.

En una primera etapa que aborda los años 90, durante el gobierno del Presidente Fujimori, la modernización se centró en la reducción del gasto público para enfrentar un creciente déficit público, el modelo de desarrollo económico vigente y un tamaño del Estado que condicionaba su mal desempeño. Como señala uno de los ex Viceministros de Hacienda, en esta *"fase de modernización a la mala, en la que se redujo el tamaño del Estado, se crearon nuevas agencias restándole poder a los ministerios, y se recortó la planilla de funcionarios públicos"*.

Esto marcó tres puntos clave en el proceso de modernización que impactan hasta hoy. El primero es que la modernización estuvo más centrada en controlar el gasto que en promover la eficacia y la calidad de la acción pública, aunque la primera legislación sobre la materia -Decreto Ley 834, 1996- hacía mención tanto al incremento de la calidad como a la eficiencia del gasto y la profesionalización del empleo público. La preocupación de estas otras dimensiones cobrará mayor importancia en el siglo XXI. Esta interpretación es consustancial con estudios como los de Haggard y Kaufman (2008) y Madrid (2003) sobre el objetivo central e impacto de las reformas de primera generación en la región.

El segundo es que en esta etapa la modernización no abarcó un enfoque sistémico para toda la estructura y sistemas de gestión del sector público sino que avanzó, por la facilidad en su implementación en el corto plazo, con "reformas de enclave" (Shepherd, 1999) focalizadas en determinados sectores y organizaciones específicas relevantes para la política del gobierno. Como subraya el Presidente ejecutivo de SERVIR estas *"islas de excelencia no hicieron brotar el jardín, ya que no estaban orientadas por una visión global de la modernización de Estado. Se crearon agencias especiales para mejorar la recaudación de impuestos y desarrollar programas de ayuda para los más pobres, la Superintendencia de Banca y Seguros y para atraer inversión extranjera. No obstante no se avanzó mucho más"*. Como remarcan Cortázar (2006: 26) y Dargent (2008), el desarrollo de mecanismos *ad hoc* adaptados del sector privado para gestionar más ágilmente recursos financieros y humanos entre ciertas organizaciones públicas estimularon un desorden organizativo y en los sistemas administrativos del Estado.

El tercer punto clave, según un ex Viceministro de Economía, posicionó al MEF como el actor central efectivo del proceso de modernización, a pesar de los intentos desarrollados por la PCM

Con la vuelta a la democracia, la modernización de la gestión pública incorporó una mayor preocupación por la atención al ciudadano y se introdujeron objetivos ligados a la participación ciudadana, la descentralización hacia niveles subnacionales y la desconcentración hacia agencias especializadas.

durante este período para liderar el proceso e iniciar una reforma más comprensiva desde 1996-1997 (Ugarte, 2000). Esto marcó la impronta también durante la etapa siguiente, después del año 2000, en detrimento del carácter rector que legalmente tiene sobre la política de modernización la Secretaría de la Gestión Pública de la PCM (SGP), creada en 2001. Este punto es reconocido por todos los entrevistados y da lugar a la afirmación de una de sus ex responsables: *"El MEF al tener todo el poder en esta materia desde el principio [de la modernización] y de los recursos no quiere sentarse a conversar"*.

Con la vuelta a la democracia, la modernización de la gestión pública incorporó una mayor preocupación por la atención al ciudadano y se introdujeron objetivos ligados a la participación ciudadana, la descentralización hacia niveles subnacionales y la desconcentración hacia agencias especializadas, como señala la Ley Marco de la Modernización del Estado (Ley N° 27658, 2002). Aquí se inicia un esfuerzo por el desarrollo de sistemas transversales de administración y por darle mayor organicidad a la estructura y las funciones del Poder Ejecutivo y sus entidades a través de un frondoso paquete normativo encabezado por Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158, 2007), principalmente entre los años 2002 y 2012. Como señala una de las entrevistas de la SGP, en este período hay una *"búsqueda por estandarizar los procesos de trabajo en el Estado y regular el desorden organizacional y administrativo producido por la primera etapa de la modernización"*. Sin embargo, como señala otra ex Secretaria, este proceso de regulación y estandarización *"dio lugar a la conformación de una lógica de silos entre todas las instancias responsables de supervisar los sistemas administrativos"*.

Finalmente, el rediseño más reciente (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM) sigue, al menos formalmente, el enfoque prevalente en materia de modernización (OCDE, 2006). La política establece una gestión por resultados como su objetivo general con cinco pilares que buscan que las intervenciones públicas estén organizadas en torno a un proceso de planeamiento estratégico, respondan a presupuestos orientados a resultados, tengan una gestión basada en procesos que agreguen valor, un servicio civil meritocrático y un sistema de información, monitoreo y evaluación que retroalimente el proceso global. A su vez, apunta a que dichos pilares estén transversalmente apoyados por acciones que promuevan un gobierno abierto, el uso intensivo de tecnologías de la información y una mayor articulación interinstitucional.

Así, en el ordenamiento institucional peruano, la política de modernización está dirigida por la SGP que tiene competencia en materia de funcionamiento y organización del Estado, sistemas administrativos, simplificación administrativa, ética y transparencia en concordancia con las normas de modernización, racionalización y descentralización del Estado (Decreto Supremo N° 063-2007-PCM). Asociada a ella, existen otras 10 instancias que afectan los procesos de planeación, gestión financiera, abastecimiento, servicio civil y relaciones laborales, auditoría y defensa judicial del Estado. Su función central es operar como autoridades técnico-normativas -entes rectores- estableciendo normas y procedimientos y asegurando su funcionamiento (Ley N° 29158) en el conjunto del sector público.

No obstante, los principales entes rectores se encuentran bajo la dependencia de la PCM y el MEF, siendo 5 órganos de línea ministeriales y 3 agencias, denominadas organismos técnicos especializados.

Cuadro 2
Principales Entes Rectores de Sistemas Administrativos

Sistema Administrativo	Organización rectora	Tipo de organismo
Sector PCM		
Modernización de la gestión pública	Secretaría de Gestión Pública (SGP)	Órgano de línea
Gestión de recursos humanos	Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)	Agencia
Planeamiento estratégico	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)	Agencia
Sector MEF		
Presupuesto público	Dirección General de Presupuesto Público (DGPP)	Órgano de línea
Abastecimiento	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)	Agencia
Inversión pública	Dirección General de Inversión Pública (DGIP)	Órgano de línea
Contabilidad	Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP)	Órgano de línea
Tesorería	Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP)	Órgano de línea

Fuente: elaboración propia.

Como se observa en el Cuadro 2, el diseño y la gestión de esta política pública presenta un panorama que, en principio, parece integrado en dos sectores pero que afinado en función a sus actores directos responsables aparece bastante más fragmentado.

Dentro de la PCM la SGP, a cargo de la coordinación del conjunto de la política y también específicamente de la simplificación administrativa, es un órgano de línea de tercer nivel que depende jerárquicamente de la Secretaría General (con rango viceministerial). Por otro lado, hay dos agencias: SERVIR y CEPLAN. Sin embargo, la mayoría de los entes rectores están en el MEF. De estos, 4 son órganos de línea de tercer nivel, pero que dependen de 2 viceministerios diferentes (Hacienda y Economía) y uno es una agencia.

En términos programáticos y presupuestales en 2017 estas 8 instancias gestionaron 69 programas, proyectos y acciones en torno a 20 objetivos estratégicos institucionales y por un monto cercano a los US\$ 80 millones. Para cumplir con sus objetivos, cada ente rector utiliza diferentes instrumentos tales como: a) la elaboración y ajuste del marco regulatorio sobre el sistema administrativo respectivo a través de normas, reglamentos, instructivos, guías metodológicas, etc.; b) el desarrollo de asistencia técnica directa y de capacitación; c) estudios de evaluación; y d) la operación y mantenimiento de sistemas de información. Algunos asumen la forma de programas y proyectos, como son a modo referencial en la DGIP “la asistencia técnica para la programación, formulación y evaluación *ex ante*, gestión y seguimiento de las inversiones en el Gobierno Nacional y subnacionales”, en la SGP “la implementación de la estrategia de mejor atención al ciudadano de manera eficaz en los centros de Mejor Atención al Ciudadano”, en la DGPP “la implementación de las evaluaciones independientes de los programas presupuestales”, en el CEPLAN “asesorar a entidades de Estado y Gobiernos Regionales en la elaboración de políticas y planes” y en la OSCE un “programa de desarrollo de capacidades focalizados a los actores que intervengan en la contratación pública” (CEPLAN⁶).

Analizando la distribución del gasto mencionado se desprende que las agencias tienden a concentrar un mayor nivel de recursos que los órganos de línea y que la instancia coordinadora de la política, la SGP, tiene una baja participación en la misma comparada con otros entes rectores. Así, los cerca de US\$ 80 millones de 2017 se distribuyen de la siguiente manera: SERVIR 41%; OSCE 27%; CEPLAN 11%; DGPP 9%; DGIP 6%; SGP 4%; y DGCP 3%.

Después de 25 años de implementación no existen evaluaciones que permitan medir el impacto de esta política en términos de las mejoras introducidas en la eficacia y eficiencia en el desempeño de las organizaciones públicas del Poder Ejecutivo o en un conjunto específico de programas.

Las principales dificultades ligadas a la coordinación y limitada coherencia de esta política pública se expresan en la falta de una visión compartida entre los actores involucrados, la inexistencia de mecanismos efectivos de coordinación entre estos y la débil consciencia de que el objetivo general de la política pública está fuertemente entrelazado a los objetivos institucionales de cada entidad rectora.

Por otro lado, esta política ha recibido desde inicios de los años 90 un apoyo sostenido por organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID con el objeto de instalar “buenas prácticas” en diferentes sistemas administrativos y promover nuevas estructuras organizativas en el Poder Ejecutivo bajo un enfoque NGP.

Después de 25 años de implementación no existen evaluaciones que permitan medir el impacto de esta política en términos de las mejoras introducidas en la eficacia y eficiencia en el desempeño de las organizaciones públicas del Poder Ejecutivo o en un conjunto específico de programas. En todo caso, datos provenientes de los “Indicadores Mundiales de Buen Gobierno” del Banco Mundial, referidos a eficacia estatal, reflejan que el desempeño del sector público peruano ha caído un 15% desde su primera medición en 1996⁷ frente a un retroceso leve del 2% experimentado por el promedio de estados latinoamericanos y en sentido inverso al de los países de ingreso medio alto -en el que Perú se ubica- que mejoraron en un 4%. Ciertamente, este *ranking* puede cuestionarse tanto por la selección como por la ponderación de sus variables, así como por el modelo y rol del Estado subyacente. Sin embargo, es útil como punto de referencia porque la política de modernización peruana ha seguido el enfoque promovido por ese tipo de organismos internacionales, de los cuales ha recibido más de US\$ 2,850 millones⁸.

Los problemas en la coordinación y coherencia de la política

Las principales dificultades ligadas a la coordinación y limitada coherencia de esta política pública se expresan en la falta de una visión compartida entre los actores involucrados, la inexistencia de mecanismos efectivos de coordinación entre estos y la débil consciencia de que el objetivo general de la política pública está fuertemente entrelazado a los objetivos institucionales de cada entidad rectora. Esto ha generado que los programas y acciones que conforman la política de modernización de la gestión pública sean poco coherentes entre sí, no solo entre las entidades rectores de ambos sectores (PCM o MEF), sino también en el comportamiento institucional de las tres agencias (CEPLAN, SERVIR y OSCE) con relación a sus respectivos ministerios.

Un primer problema se presenta en la visión fragmentada que tienen los diversos entrevistados con respecto a lo que se entiende por modernización de la gestión pública. A ello contribuyen dos elementos: uno relativamente común a distintas políticas públicas y otro más específico respecto a la modernización de la gestión.

Como sucede con frecuencia en políticas públicas (Rainey y Jung, 2015) la modernización de la gestión pública está definida de manera ambigua en los diferentes documentos oficiales asociados a la misma. Esto ha conducido, como remarca la actual Secretaría de la SGP, *"a una gran confusión en la que a veces se confunde el marco de análisis sobre el problema de la política de modernización de la gestión pública con su definición y otras veces se asocia con una norma, con un plan de implementación general o en una de sus dimensiones específicas. A veces, se asocia también con la creación de organismos o instancias como secretarías o viceministerios"*. Por otro lado, el concepto mismo de modernización es un "concepto mágico" y polisémico en gestión pública, como subrayan Pollitt y Hupe (2011), con un marcado acento prescriptivo (¿quién puede estar en contra de modernizar?) y transversal a la introducción de muy diversos cambios en las reglas, estructuras organizacionales e interacciones estatales.

Ello ha generado superpuestas y/o confusas definiciones que terminan respondiendo a las agendas, trayectorias y especialización institucional de los diferentes entes rectores de los sistemas administrativos (Müller 2010) en la modernización de la gestión pública. Como señala uno de los ex directores de Presupuesto Público, *"cada quien tiene su propia interpretación"*. Así, tenemos distintas visiones sobre la modernización de la gestión pública asociándola con *"la mejora en la eficiencia, eficacia y calidad del gasto"*; *"una administración pública orientada al ciudadano, descentralizada y con mejor calidad de atención"*; a *"disponer de una mirada de desarrollo de largo plazo que oriente políticas y acciones que integren la planificación y gestión del gasto público en coordinación con otros agentes"*; a *"la simplificación de procesos internos de compras, de inversión, de presupuesto y de trámites directos que afectan al ciudadano"*; y a *"la mejora de las reglas y procedimientos en todos los sistemas de gestión para brindar servicios de calidad al ciudadano"*.

Un segundo problema se relaciona con la inexistencia de mecanismos formales e informales de coordinación observables. Como remarcan Bouckaert ...[et al] (2010) y Repetto (2010), la coordinación opera como un elemento central para alinear las acciones de diferentes organizaciones y, por tanto, contribuye a construir una visión compartida, ausente entre los actores involucrados. Dos de las manifestaciones más claras de la existencia de mecanismos de coordinación entre actores institucionales son el proceso de

Este bajo nivel de interacción e intercambio de información ha tenido un impacto en el bajo nivel de alineamiento de los objetivos institucionales individuales y compatibilidad de los sistemas administrativos.

intercambio de información y el establecimiento de roles y reglas de interacción entre estos (Kassim ...[et al], 1999). Como se detalla a continuación, la percepción de los entrevistados es que estos han sido entre mínimos e inexistentes desde 2008.

Todos los directivos reconocen que no existe un mecanismo de intercambio regular de información a través de reuniones periódicas, distribución de informes, estudios o propuestas de reglamentos que permitan a cada uno de los entes rectores de los sistemas administrativos conocer el enfoque, las prioridades y la introducción de cambios por parte de su entorno. La única experiencia sistemática es el proceso desarrollado entre mediados de 2012-2013 con el objeto de elaborar el documento de Política de Modernización de la Gestión Pública que luego *"abruptamente se cortó"*. Este bajo nivel de interacción e intercambio de información ha tenido un impacto en el bajo nivel de alineamiento de los objetivos institucionales individuales y compatibilidad de los sistemas administrativos. Como señala la Secretaría de la SGP, cada uno de *"los sistemas [administrativos] se han ido reformando y modificando en estos años de manera independiente"*. Frente a esto, los otros sistemas tratan de adecuarse por su cuenta, pero a la larga hay un *"muy limitado nivel de armonización e interoperabilidad entre ellos"*. Esto sucede incluso *"entre los sistemas de presupuesto e inversión dentro del MEF que dependen de viceministerios distintos"*, como señala un entrevistado del sector. Como recalca una ex Secretaria de la SGP y una ex Presidenta Ejecutiva de OSCE, esto ha derivado en que se haya consolidado en estos años una *"una lógica casi autárquica"* de comportamiento institucional entre los actores involucrados.

Por otro lado, el rol de coordinación de la SGP en el establecimiento de la agenda de trabajo y en el monitoreo y supervisión de los compromisos en torno a la política está totalmente diluido. Incluso el Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización no ha sido monitoreado de forma sistemática por la SGP y como menciona un ex Director de la DGIP, *"esto ha tenido un carácter más bien formal"*. Esta función de coordinación es percibida por todos los entrevistados de la SGP como una asignatura pendiente. Una de ellas remarca que *"como responsable de la política que agrupa a los otros sistemas administrativos nuestra función es hacer que los lenguajes y sistemas de trabajo conversen entre sí y que políticamente quieran conversar. Este rol no lo hemos podido cumplir"*. Esta percepción es compartida por los otros actores, incluso por

Un problema es el débil reconocimiento de los involucrados sobre la relevancia de la coordinación como un mecanismo determinante para el logro del objetivo general de la política y de los objetivos institucionales específicos de cada uno.

las dos agencias que están bajo la esfera de la PCM, que no aprecian con claridad la función de coordinación que normativamente tiene la SGP ni tampoco su capacidad de gestión institucional para cumplirla.

Un tercer problema es el débil reconocimiento de los involucrados sobre la relevancia de la coordinación como un mecanismo determinante para el logro del objetivo general de la política y de los objetivos institucionales específicos de cada uno. Esta consciencia es una dimensión básica, advertida por Cejudo y Michel (2017), para posibilitar la articulación de acciones entre diversos actores. La percepción de los entrevistados es aquí heterogénea: mientras unos comprenden con claridad que la coordinación es un elemento central para una acción más integral y complementaria, en otros es una dimensión difusa y, en algunos, no es una necesidad evidente. Ahora bien, estas percepciones han sido modeladas en un contexto interinstitucional en el que intentos de coordinación han sido efímeros y con pocos resultados concretos a lo largo de los años.

Ello ha dado lugar a la impresión sostenida por tres entrevistados que mediante *"la coordinación se logran pocas cosas"* y que *"sentarse a la mesa es una pérdida de tiempo"*. Como confirman los mismos directivos, estas malas experiencias han conducido a que en reuniones informativas o de coordinación, las entidades involucradas envíen con frecuencia funcionarios que no tienen la autoridad para tomar decisiones y, consecuentemente, las acciones y decisiones terminen diluyéndose, generando una suerte de círculo perverso.

Una mirada más imprecisa es la expresada por un ex Director de Presupuesto Público que reconoce que en el MEF *"no hay consciencia de la necesidad de integrar"* todos los sistemas, pero a renglón seguido advierte que los principales sistemas administrativos regidos por su ministerio (presupuesto, inversión, contabilidad y tesorería) son la base de los demás sistemas y están acoplados a través del aplicativo del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). En esta línea de argumentación, se afirma que *"lo que faltaría integrar serían los sistemas de planeamiento y el de abastecimiento"*, aparentemente bajo la orientación del MEF.

Con un matiz diferente, el ex Viceministro de Hacienda recuerda que en el inicio del programa Presupuesto por Resultados (PpR), en el año 2007, la DGPP buscó encuadrar a los otros sistemas administrativos bajo su enfoque sin establecer mayores mecanismos

En general, se reconoce que en la planificación e implementación de sus intervenciones normalmente no consideran aquellas que realizan los otros actores involucrados, aunque algunos si advierten las duplicidades y conflictos que esto genera con respecto a sus propias acciones institucionales y al objetivo global de la política de modernización.

de coordinación con los otros entes rectores ni con la SGP. Como él mismo subraya, años de operación demostraron los limitados resultados alcanzados por esta iniciativa, ya que *"si no integras y coordinas con todos [los sistemas administrativos] y sobre todo si no tienes los recursos humanos apropiados, no se soluciona el problema de fondo"*. Sin embargo, frente a la pregunta sobre cómo y qué actor institucional debe coordinar la política de modernización, su respuesta adquiere un carácter difuso haciendo referencia a su Ministro, el Primer Ministro o el propio Presidente de la República, sin considerar el rol asignado a la SGP. Como se aprecia en estas interpretaciones interviene un enfoque de economía política que orienta la conducta a favor o en contra de una mayor interacción y coordinación entre los actores involucrados si ello fortalece ciertos intereses institucionales.

Por el contrario, una postura que coloca como problema medular la falta de coordinación es la sostenida por los entrevistados de la SGP, SERVIR, CEPLAN y OSCE. Aquí se enfatiza que los sistemas administrativos están estandarizados en buena parte del aparato público, algunos con serias debilidades como el de abastecimiento y otros parcialmente implementados como el de recursos humanos, *"pero el problema central es finalmente que [todos los sistemas] no conversan entre sí"*.

La situación analizada ha fomentado el desarrollo de programas y acciones poco coherentes y complementarias por parte de las diferentes entidades involucradas que procuran definir y "modernizar" "las reglas del juego" en la gestión de las cerca de 2.150 organizaciones que conforman el sector público peruano⁹.

En este sentido, la mayoría de los directivos entrevistados admite tener una perspectiva muy difusa sobre lo que los otros rectores realizan concretamente en su entorno organizacional. Esto sucede tanto entre los entes rectores de ambos sectores como entre los órganos de línea ministeriales y sus propias agencias especializadas. En general, se reconoce que en la planificación e implementación de sus intervenciones normalmente no consideran aquellas que realizan los otros actores involucrados, aunque algunos si advierten las duplicidades y conflictos que esto genera con respecto a sus propias acciones institucionales y al objetivo global de la política de modernización.

Las expresiones más visibles de esta limitada coherencia entre intervenciones de los distintos sistemas administrativos son marcos normativos con enfoques y criterios técnicos subyacentes que no son

consistentes entre sí, la falta de sinergia de programas de capacitación y asistencia técnica y la falta de interoperabilidad entre los diferentes sistemas de información que manejan algunos entes rectores.

Varios de los directivos recalcan que los marcos conceptuales de cada sistema son diferentes y que además cambian con frecuencia sin que *"nadie advierta las consecuencias que esos cambios tienen sobre los otros sistemas [administrativos]"*. Así, por ejemplo, existen diferentes aproximaciones a términos claves como insumo, productos, actividades, resultados o metas e incluso hay diferentes y contradictorias tipologías sobre las entidades que conforman el sector público. *"Solo sobre el concepto de actividad existen 25 acepciones diferentes"* entre los reglamentos, instructivos y guías metodológicas de los diferentes rectores, subraya la actual Secretaria de la SGP. Sin embargo, lo más problemático es que, como menciona otro de los entrevistados, cada uno tiene una mirada parcelada del ciclo completo de la gestión y la importancia relativa de cada uno de los sistemas y las consecuencias que esto tiene sobre las organizaciones públicas.

Esto tiene un impacto negativo sobre la gestión de las organizaciones públicas al generar una sobrecarga de reglas y procedimientos formales, muchas veces contradictorios, que las obligan a producir un flujo constante de informes de desempeño, notas de respuesta a solicitudes, participación en comités y reuniones. Como recalcan algunos directivos, lejos de las previsiones originales, este flujo constante de información hacia los entes rectores no ayuda necesariamente a mejorar la calidad de la regulación, ya que *"difícilmente tienen el tiempo y/o saben qué hacer con la información recibida a pesar que, por procedimiento, la exigen formalmente"*. En el otro extremo de la relación, las organizaciones públicas reguladas muy *"probablemente no terminan entendiendo lo que les solicitamos"*, como confirma un funcionario de la SGP. Una encuesta de percepción¹⁰ respondida por los funcionarios encargados de la implementación de la política de modernización en 83 organizaciones públicas del Gobierno Nacional parece confirmar esta impresión. Un 36% de los entrevistados afirma que la política de modernización es entre medianamente y nada comprensible y un porcentaje similar sostiene que hay dificultades serias para su implementación.

Con respecto a los programas de capacitación y asistencia técnica, cada uno de los sistemas actúa de forma independiente. Por ejemplo, la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP),

Expresión de esta limitada coherencia entre sistemas administrativos es la falta de interoperabilidad entre ciertos sistemas de información, incluso entre aquellos gestionados en una misma organización.

órgano de línea de SERVIR, tiene la plataforma de formación más amplia para el sector público, ofreciendo diferentes programas de formación y cursos de capacitación cortos en materias como procesos, ética pública, diseño y gestión de políticas públicas, planeamiento, presupuesto, simplificación administrativa y abastecimiento, entre otros. Sin embargo, los entrevistados de SERVIR señalan que los cursos son solo coordinados formalmente con los entes rectores, varios de los cuales tienen a su vez programas de capacitación en las mismas materias. En el mejor de los casos, algunos de los *“contenidos de los cursos dictados por ambos se superponen pero con frecuencia los funcionarios de las entidades capacitadas nos comentan que son distintos”*.

No obstante, en las ocasiones en que se intentó una mayor coordinación, como en un curso de presupuesto para gobiernos regionales, la contraparte respectiva no terminó de aprobar el material pedagógico, lo que fue percibido como un *“boicot”*. Situaciones similares ocurren con otros entes rectores como CEPLAN y OSCE en los que se envían propuestas de trabajo conjunto y *“pasan meses sin responder”*. Una entrevistada de la ENAP remarca que los objetivos de los diversos programas de formación y cursos de capacitación es *“cerrar brechas de conocimientos”*, pero que ello no *“garantiza automáticamente mejoras en el desempeño institucional si ello no es seguido de un acompañamiento y asistencia técnica en las mismas organizaciones que debe ser coordinado con los [otros] entes rectores”*. Esto lleva al Presidente de CEPLAN a afirmar que es muy probable que las diferentes regulaciones y acciones de los entes rectores no sean percibidas por las organizaciones públicas como parte de una única e integral política de modernización de la gestión.

Finalmente, otra expresión de esta limitada coherencia entre sistemas administrativos es la falta de interoperabilidad entre ciertos sistemas de información, incluso entre aquellos gestionados en una misma organización como el MEF. El Seguimiento de la Ejecución Presupuestal de Perú es uno de los sistemas de información presupuestal más transparentes, completos y accesibles en la región (Pimenta y Pessoa, 2015: 313) y está organizado por clasificadores del gasto que permiten identificar con facilidad la finalidad, los bienes y servicios y la organización pública que ejecuta el gasto. No obstante, estos clasificadores no *“conversan”* con los desarrollados por el Sistema Nacional de Inversión Pública -que forma

parte de la misma organización pero diferente viceministerio- para la identificación y seguimiento de los proyectos de inversión. Esto es significativo, ya que la inversión pública representa entre 25% y 33% del presupuesto estatal peruano en los últimos 10 años. Estos problemas para compartir datos también se verifican en las bases de datos de la SGP, MEF y SERVIR sobre entidades públicas y sus categorías asociadas.

Bajo el marco de los niveles de integración de políticas de Veiga y Bronzo (2005), el grado de coordinación y coherencia en esta política opera bajo una lógica de compartimentos estancos y en alguna etapa puede haber alcanzado el nivel básico. ¿Cuáles son las causas que explican esta situación? En primer lugar, las razones remarcadas por los entrevistados apuntan tanto al débil apoyo político con el que cuenta la política pública misma como al limitado poder de la SGP responsable de coordinarla.

Se señala que el Primer Ministro está centrado en la dirección general del gobierno y la coyuntura política mientras la modernización de la gestión y sus resultados están asociados con metas de largo plazo y con logros que, en su mayoría, son *"percibidos como poco tangibles para el ciudadano de a pie"*, lo que la convierte en *"no prioritaria"*. Adicionalmente, las autoridades de la PCM están sujetas a una alta rotación en el cargo¹¹, lo que termina por explicar que su esfuerzo en la construcción de consensos políticos y técnicos en la gestión de políticas públicas se focalice en otras prioridades *"que brinden resultados a más corto plazo"*. Por otro lado, tampoco la *"desbordada"* Secretaría General de la PCM, que cumple funciones de viceministerio, es un buen soporte institucional, ya que está a cargo de un heterogéneo grupo de 13 agencias especializadas además de 4 órganos de línea ministerial, uno de los cuales es la SGP.

En segundo lugar, se resalta que *"la capacidad técnica de la SGP es débil y ha sido fluctuante"* con varios períodos en los cuales sus equipos de trabajo han sido desmantelados y han operado a un nivel de competencia técnica muy limitada. Esto se corrobora al analizar el nivel de rotación de sus directores que es por lejos el más alto de los entes rectores de la política de modernización de la gestión pública. En promedio sus secretarios permanecen en el cargo un año frente al año y medio y cuatro años que, respectivamente, tienen los responsables de CEPLAN y SERVIR. En el caso de los directivos de los entes rectores del MEF la duración promedio es de casi 4

La mayor eficacia y eficiencia en el accionar de las agencias con respecto a los órganos de línea no es percibida por los entrevistados como una característica nítida.

años¹². Al no existir una carrera pública profesional, estos cambios en la dirección suponen a su vez cambios entre los funcionarios y especialistas con lo que una parte importante de la legitimidad, saber hacer, información y redes de trabajo interinstitucional de la SGP parcialmente se pierden.

Con respecto al rol y las capacidades de gestión de las tres agencias (dos de la PCM y una del MEF) en el desarrollo de la política de modernización existen cuatro puntos que conviene analizar y contrastar en relación con los supuestos teóricos que subyacen a su proliferación en la estructura organizacional del Estado.

El inicial es que la mayor eficacia y eficiencia en el accionar de las agencias con respecto a los órganos de línea no es percibida por los entrevistados como una característica nítida entre los actores vinculados a la política ni tampoco al analizar el Poder Ejecutivo en general. Casi todos coinciden que el sistema abastecimiento a cargo de OSCE, una agencia, es uno de los eslabones más débiles entre los entes rectores, lo que lleva a uno de los directivos del MEF a señalar que no encuentra un *"adjetivo para explicar cuan débil es"*. Una opinión similar es sostenida con respecto la gestión de CEPLAN, una agencia de la PCM, durante diversos períodos. Por el contrario, varios directivos concuerdan que los órganos de línea del MEF exhiben mayores niveles de eficacia, consistencia técnica y coherencia relativa en su accionar que otros actores, con independencia de su acuerdo o no con el enfoque institucional. Esto respondería en parte a un mayor nivel de profesionalización y coordinación al estar agrupados en una misma estructura organizacional.

El siguiente punto es que efectivamente las agencias parecen mostrar una mayor discrecionalidad administrativa de la que gozan los órganos de línea ministeriales, ya que poseen personería jurídica y patrimonio propio. Esto les permite tomar decisiones e instrumentarlas con mayor agilidad que sus contrapartes sobre sus procesos de trabajo, la cantidad y calidad de sus bienes y servicios y la contratación de personal, entre otros. Una ex Secretaria de la SGP afirma que durante su gestión tanto SERVIR como CEPLAN actuaban con frecuencia *"por su cuenta"*, ya que podían imprimirle mayor celeridad a su accionar: *"Mientras tú logras obtener las aprobaciones dentro del ministerio va a pasar mucho tiempo. [Ellos pueden] hacerlo más rápido, pueden firmar sus resoluciones, pueden ejecutar directamente su presupuesto operativo, pueden contratar con más libertad a su personal"*.

Otra esencial diferencia con el modelo ideal de agencia es que no existen mecanismos de control efectivos entre estas y sus ministerios más allá de los establecidos en la gestión presupuestal.

Otra esencial diferencia con el modelo ideal de agencia es que no existen mecanismos de control efectivos entre estas y sus ministerios más allá de los establecidos en la gestión presupuestal. Los entrevistados de las dos agencias de la PCM revelan que en determinadas etapas los niveles de intercambio de información y supervisión de sus acciones han tenido más como referente al MEF que a su propio ministerio. Mecanismos de control básicos, como la aprobación de planes y presupuesto anual, así como los estratégicos parecen constituir más bien un punto formal de aprobación que las agencias presentan rutinariamente a sus autoridades políticas, pero no constituyen un instrumento de control y rendición de cuentas efectivo. En ese sentido, tampoco existen indicadores de desempeño ni *“una cultura de gestión orientada a resultados”* como señala el Presidente de SERVIR y el de CEPLAN. En otras palabras, la contrapartida a una mayor autonomía de las agencias ligada a un mayor control sobre resultados por parte de sus ministerios no se verifica en este caso.

Finalmente y, asociado al punto anterior, tampoco hay una clara separación entre formulación e implementación de la política. Aquí la teoría subraya que la definición de los objetivos y lineamientos generales de la política pública son definidos por los ministerios, mientras la ejecución es responsabilidad de las agencias. En la práctica, y como se desprende del análisis previo, cada una de las tres agencias involucradas en la política dispone de amplios niveles de discrecionalidad para definir el enfoque conceptual de sus sistemas administrativos, en otras palabras, para diseñar sus políticas. En contrapartida, los entrevistados de dichas agencias remarcan que el acceso a sus autoridades políticas sectoriales (ministro y/o viceministros) para discutir o recibir instrucciones sobre el marco, contenidos y estrategia de su sistema administrativo es mínimo o inexistente.

Conclusión

Desde los años 90 la estructura del Poder Ejecutivo en Perú ha tendido a organizarse a través de la creación de agencias especializadas en distintos sectores, lo que ha producido una fragmentación organizacional y funcional en la manera en que se gestionan las intervenciones públicas. Esto ha incrementado sustancialmente los desafíos de coordinación intra e intersectorial y

El modelo de agencia que promueve organizaciones focalizadas en un objetivo institucional, con mayor autonomía administrativa, parece haber contribuido a una lógica centrífuga en el desarrollo de la política de modernización.

la coherencia en la gestión de políticas públicas que deben ejercer las autoridades políticas.

Esta división del trabajo produce una gestión poco proclive a focalizar de forma articulada las causas y las soluciones de los problemas públicos, particularmente aquellos que tienen una dimensión multicausal que requieren un abordaje intersectorial como la política de modernización de la gestión pública. Esta política tiene como principales actores involucrados en su diseño y ejecución a órganos de línea y agencias de la PCM y el MEF que forman parte del centro del gobierno, una de cuyas funciones centrales es, paradójicamente, la coordinación de las políticas públicas. La política de la modernización tiene como objetivo introducir cambios en las disposiciones y reglas generales que organizan la gestión de las políticas y las organizaciones públicas.

La perspectiva de la mayoría de los entrevistados que han participado en su dirección desde el 2008 es que esta política de modernización tiene débiles niveles de coordinación y una limitada coherencia en la diversidad de programas, proyectos y acciones desarrolladas por los principales entes rectores de ambos sectores. Esto se refleja en la falta de una visión compartida, la inexistencia de mecanismos de intercambio de información y reglas de interacción entre ellos, así como la difusa consciencia de que el objetivo general de esta política pública no puede lograrse si los objetivos institucionales de cada entidad rectora no están alineados.

En este marco, el modelo de agencia que promueve organizaciones focalizadas en un objetivo institucional, con mayor autonomía administrativa, parece haber contribuido a una lógica centrífuga en el desarrollo de esta política. En los casos examinados su operación no responde a los supuestos teóricos que fundamentan su prevalencia en la actual estructura estatal.

Notas

(1) Se entrevistaron a las tres últimas Secretarías de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), al Presidente Ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), a dos ex Viceministros del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a un ex Director de la Dirección General de Presupuesto Público del MEF, a un ex Director de la Dirección General de Inversión Pública, a dos Presidentes del Consejo Directivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, a una ex Presidenta Ejecutiva del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado y a dos funcionarios de la Secretaría de Gestión Pública y SERVIR.

El período que cubren los entrevistados va de mediados de 2008 a mediados de 2017. Las entrevistas se realizaron entre junio y agosto de 2017.

(2) En Perú se conocen como organismos públicos ejecutores y técnicos y antes se denominaban organismos públicos descentralizados. En otros países se les conoce como servicios públicos o agencias autónomas.

(3) Para el año 2017 existen 925 objetivos estratégicos institucionales que se materializan a través de programas, proyectos y actividades. Ver módulo de consulta de los planes estratégicos institucionales y los planes operativos institucionales, en <http://appweb.ceplan.gob.pe/ceplanpia/consulta/default.aspx?y=2017&ap=Act Proy>.

(4) Presupuesto público del año 1991 consultado a través del mecanismo de Solicitud de Acceso a la Información. Fragmentación no significa crecimiento del Estado. Bajo ninguno de los indicadores que usualmente se utilizan para medir el tamaño del Estado (funcionarios públicos sobre el total del empleo asalariado o presupuesto público como parte del PIB) puede afirmarse que el aparato estatal peruano es grande.

(5) Como se ve más adelante, la actual política de modernización peruana organiza los cambios en cinco pilares y tres ejes transversales.

(6) Consultar el Módulo sobre Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y los Planes Operativos Institucionales (POI) en http://appweb.ceplan.gob.pe/ceplan_pia/consulta/Default.aspx.

(7) El indicador refleja la percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública y su independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación y ejecución de políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con dichas políticas. Ver <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc-methodology>.

(8) Desde 1992. Ver BID (<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-details,1301.html?country=PE§or=RM>) y Banco Mundial (<http://www.bancomundial.org/es/country/peru/projects/all>).

(9) Ver Portal del Estado Peruano (http://www.peru.gob.pe/directorio/pep_directorio_poderes.asp).

(10) Encuesta de Percepción sobre la Política de Modernización de la Gestión Pública, realizada por la SGP, entre junio y septiembre de 2017 a los agentes operadores de la política de organizaciones del Poder Ejecutivo Nacional (informe no publicado).

(11) Desde el año 2001, 19 personas han ejercido el cargo de Presidente del Consejo de Ministros, en promedio uno cada 10 meses.

(12) Información provista a través del mecanismo de "Solicitud de Acceso a la Información Pública".

Bibliografía

- Alessandro, Martin; Lafuente, Mariano; y Santiso, Carlos (2014), *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del centro de gobierno en América Latina y el Caribe*, Washington, BID.
- Barzelay, Michael (2001), *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, The University of California Press.
- Birkland, Thomas (2011), *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*, Oxon, Routledge. 3. ed.
- Bouckaert, Geert; Peters, B. Guy; y Verhoest, Koen (2010), *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Boyne, George ...[et al] (2003), *Evaluating Public Management Reforms*, Buckingham, Open University Press.
- Casas, Carlos (2011), Avance de la reforma y modernización del Estado en el Perú; documento preliminar, Lima, Presidencia del Consejo de Ministros.
- Cejudo, Guillermo y Michel, Cynthia (2017), "Addressing Fragmented Government Action: Coordination, Coherence, and Integration", en *Policy Sciences*, Vol. 50 N° 4, pp. 745-767, <http://dx.doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>.
- Cortázar, Juan Carlos (2006), *La reforma de la administración pública peruana (1990-97)*, Lima, Instituto de Políticas Sociales.
- Cunill Grau, Nuria (2014), "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 23 N° 1, pp. 5-46.
- Dargent, Eduardo (2008), *Islas de eficiencia y reforma del Estado: Ministerio de Economía y de Salud*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- DIPRES (2015), Evaluación ex-post: conceptos y metodologías, Santiago, Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos, http://www.dipres.gob.cl/572/articles-135135_doc_.pdf.
- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert (2008), *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- Hall, Richard; Clark; John; Giordano, Peggy; Johnson, Paul; y Van Rockel, Martha (1976), "Patterns of Interorganizational Relations", en *Administrative Science Quarterly*, N° 22, pp. 457-454.

- Kassim, Hussein; Peters, B. Guy; y Wright, Vincent (1999), *Coordination in the European Union: the National Dimension*, Oxford, Oxford University Press.
- Laegreid, Per y Verhoest, Koen (2010), *Governance of Public Sector Organizations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Lerda, Juan Carlos; Acquatella, Jean; y Gómez, José J. (2003), *Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales*, Santiago, CEPAL.
- Lindblom, Charles E. (1959), "The Science of Muddling Through", en *Public Administration Review*, Vol. 19 N° 2, pp. 79-88.
- Madrid, Raúl (2003), *Retiring the State*, Stanford, Stanford University Press.
- Margetts, Helen (2010), "Modernization Dream and Public Policy Reform", en *Paradoxes of Modernization: Unintended Consequences of Public Policy Reform*, Helen Margetts, Perri 6 y Christopher Hood (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- May, Peter; Sapotichne, Joshua; y Workman, Samuel (2006), "Policy Coherence and Policy Domains", en *Policy Studies Journal*, Vol. 34 N° 3, pp. 381-403.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Perú (2017), Presupuesto aprobado año 2017: anexos 4 y 5, <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-del-sector-publico/aprobacion-presupuestal/nacional-regional-y-local>.
- Müller, Pierre (2010), "Secteur", en *Dictionnaire de politiques publiques*, Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet (eds.), Paris, Presses de Sciences Po. 3. ed.
- OCDE (2006), *La modernización del Estado: el camino a seguir*, París, OCDE.
- _____ (2016a), *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud: México*, París, OCDE.
- _____ (2016b), *Reforma de la gobernanza pública. Perú: aspectos claves*, París, OCDE.
- Peters, B. Guy (1998), "Managing Horizontal Government: the Politics of Coordination", Ottawa, Canadian Centre for Management Development, (Research Paper; N° 21).
- _____ (2015), *Pursuing Horizontal Management: the Politics of Public Sector Coordination*, Kansas, University Press of Kansas.
- Pollitt, Christopher (2003), "Joined-up Government: a Survey", en *Political Studies Review*, Vol. 1 N° 1, pp. 34-49.
- _____ (2016), *Public Management and Administration*, Cheltenham, Edward Edgar Publishing.

- Pollitt, C. y Dan, Sorin (2011), *The Impacts of the New Public Management in Europe: a Metaanalysis*, s.l., Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future, <http://www.cocops.eu/publications/research-reports>.
- Pollitt C. y Hupe, Peter (2011), "Talking about Government: the Role of Magic Concepts", en *Public Management Review*, Vol. 13 N° 5, pp. 641-658.
- Pimenta, Carlos y Pessoa, Mario (eds.) (2015), *Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia*, Washington, BID.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1998), *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rainey, Hal G. y Jung, Chan (2015), "A Conceptual Framework for Analysis of Goal Ambiguity in Public Organizations", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 25 N° 1, pp. 71-99.
- Repetto, Fabián (2010), "Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas", Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Shepherd, Geoffrey (1999), "Administración pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de reforma", en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Carlos E. Losada (ed.) Washington, BID.
- Ugarte, Mayen (2000), "La reforma del Estado: alcances y perspectivas", en *La reforma incompleta: rescatando los noventa*, Roberto Fritz Dubois, Eduardo Morón y José Valderrama (eds.), Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Veiga, Laura da y Bronzo, Carla (2005), "Integración/ articulación en programas para combatir la pobreza y la exclusión: marco conceptual y caracterización de los programas", s.l., Comisión Europea, Programa URB-AL, http://www.centrourbal.com/sicat2/documentos/10_20071111535_R10P5-03A-dt2-spa.pdf.
- Verhoest, Koen; Thiel, Sandra; Bouckaert, Geert; y Laegreid, Per (eds.) (2012), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Normas Jurídicas Consultadas

Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, del 9 de enero de 2013: aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Lima, Perú.

Decreto Supremo N° 063-2007-PCM, del 14 de julio de 2007, aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de

Ministros (PCM). Lima, Perú.

Ley N° 27658, del 29 de enero de 2002: Ley de Modernización de la Gestión del Estado. Lima, Perú.

Ley N° 29158, del 19 de diciembre de 2007: Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Lima, Perú.