

Construyendo viabilidad política: Argumentación y persuasión en el proceso de diseño y aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública entre los años 2011 y 2013¹

Constructing political feasibility: argumentation and persuasion in the process of design and adoption of the National Policy on Modernization of Public Management between 2011 and 2013

Rodolfo David Benites Nieves*

Pontificia Universidad Católica del Perú

Fecha de aceptación: 20 de octubre del 2014

Fecha de recepción: 26 de octubre del 2014

ISSN: 2219-4142

Benites, Rodolfo. «Construyendo viabilidad política: argumentación y persuasión en el proceso de diseño y aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública entre los años 2011 y 2013». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 5, segundo semestre, N° 9: pp. 105-126.

* Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es consultor para el Ministerio de Educación en el proceso de diseño e implementación de la reforma para el aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria y pre-docente en la Facultad de Estudios Generales Letras de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Agradece de manera especial a la asesora de tesis Denise Ledgard y, por la sugerencia de literatura especializada, a Michael Barzelay y Miguel Cejudo. Asimismo agradece a Jaris Mujica, Eduardo Dargent y Jorge Aragón por las pautas y recomendaciones brindadas para el mejor abordaje de la presente investigación. Cualquier comentario sobre el presente trabajo puede ser dirigido a rodolfo.benitesn@gmail.com

1 Este artículo se basa en los principales hallazgos de la tesis para optar por el título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno en la Pontificia Universidad Católica del Perú. La tesis fue sustentada el 11 de diciembre de 2013.

Resumen

El presente artículo documenta el proceso de diseño y aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública entre los años 2011 y 2013. Para ello identifica las restricciones del contexto político, institucional y económico, así como la importancia de los diversos actores que tuvo que involucrar para su legitimación y aprobación. El propósito central del presente artículo es comprender de qué manera la implementación de una estrategia comunicacional facilitó el consenso político para la aprobación de la propuesta de política.

Palabras clave: *Políticas públicas, Reforma administrativa, Comunicación política, Análisis de políticas públicas, Modernización.*

Abstract

This paper documents the process of design and adoption of the «National Policy on Modernization of Public Management» between 2011 and 2013. In order to achieve this objective, it will identify the political, institutional and economic constrains and it will analyse the importance of various actor which policymaker had to engage for political legitimacy and formal approval. This analysis fins that the implementation of a communication strategy produced the political consensus necessary for political approval.

Keywords: *Public policies, Administrative reform, Policy communication, Policy analysis, Modernization of public policy.*

Introducción

Cuando una gestión o un gobierno determinado, decide iniciar la construcción de una política pública, suele pensarse que los encargados de llevarla a cabo deben privilegiar el carácter técnico-racional frente al carácter político. De esta manera, se considera erróneamente que la eficiencia técnica es el principal criterio de elección de alternativas de política en la Alta Dirección de los Ministerios, en las reuniones de ministros del Ejecutivo, y en los debates del Parlamento, entre otros espacios de toma de decisión. Apoyados en «la acción racional» de Weber o en el «hombre económico» de Simon, entre muchos otros; o defendidos en un «sentido común» bastante cuestionable, el análisis de las políticas públicas continúa buscando un actor, una entidad o un gobierno racional que de legitimidad a dicha propuesta teórica.

Sin embargo, una gran cantidad de propuestas de política archivadas en las entidades públicas, muchas de ellas de gran calidad técnica, demuestran claramente el vacío teórico en sus explicaciones. De esta manera, abren una oportunidad para reivindicar el carácter político de las políticas públicas. Como sostiene Aguilar (1997), quienes han tratado de reivindicar la política, muchas veces, lo han hecho convirtiéndola en acción irracional, como la arena en donde se enfrentan y pactan treguas, pasiones, prejuicios e intereses particulares; por ello, son incapaces de ofrecer razones que validen y den importancia pública, en caso de que estas moldeen las políticas del gobierno.

Hace más de una década, Giandoménico Majone, en su libro *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, reivindicó la racionalidad política comunicativa de las políticas públicas. Como bien sustenta Luis F. Aguilar en el estudio introductorio del texto en español,

«Majone llega a este resultado en dos grandes pasos, mostrando primero que la política es más que la decisión del gobierno y argumentando después que toda política, para ser efectiva y pública, tiene una intencionalidad y agenda comunicativa. Lugar común es creer que la política es la decisión suprema de las autoridades legítimamente electas [...] Se olvida que la gran decisión está condicionada y limitada por las decisiones precedentes de múltiples actores gubernamentales, políticos y sociales, que en su interdependencia la preparan, configuran, la acotan o ensanchan» (Aguilar 1997: 23-24).

En el marco de aquel enfoque teórico, el presente artículo busca documentar el proceso de elaboración y aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 –en adelante PNMGP–, impulsada por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros –en adelante SGP-PCM– entre los años 2011 y 2013; y comprender de qué manera se construyó el consenso político necesario para la aprobación de la propuesta. Desde la Ciencia Política, la documentación de las propuestas de política pública que fueron aprobadas y, por qué no, de aquellas que fueron desestimadas, puede ser una invaluable contribución a la mejora sustancial de procesos futuros de elaboración y aprobación de las acciones estatales. Todo ello a partir de la comprensión de los procesos políticos que se llevan a cabo al interior de las entidades públicas.

La justificación académica para el estudio de la PNMGP es doble. En primer lugar, ella forma parte de lo que solemos llamar políticas de gestión pública: un conjunto de reglas institucionales que guían, constriñen y motivan el servicio público como un todo. Las políticas de gestión pública tienen un carácter transversal que subyace y afecta a todos los sectores del aparato público. Este tipo de políticas corresponden a las categorías establecidas para los sistemas administrativos del Estado, tales como contabilidad, tesorería, abastecimiento, presupuesto,

recursos humanos, entre otros; y como bien señala Cortázar (2008), influyen poderosamente en la capacidad de las entidades públicas para desarrollar políticas públicas valiosas, por lo que atraen la atención de todo el aparato público desde el inicio del proceso de elaboración de las mismas. La PNMGP involucra a casi la totalidad de estos sistemas y los organiza en torno a un nuevo modelo de gestión pública para resultados, que constituye una importante reforma administrativa.

En segundo lugar, por lo mencionado anteriormente, este tipo de políticas no se vinculan directamente con los incentivos del sistema político. Dado que su éxito no es políticamente rentable de manera evidente: sus resultados se obtienen a mediano o largo plazo. Además, refieren a una compleja economía política pues chocan con intereses dentro y fuera de la administración pública (Cortázar 2013). Todo ello conlleva a que este tipo de políticas no encuentren usualmente el respaldo político necesario en líderes o entidades a lo largo del proceso de elaboración, aprobación e implementación de las mismas. En el caso peruano, la marcada debilidad institucional del aparato público y la ausencia de articulación y coordinación entre entidades y dependencias, incrementa considerablemente la dificultad de procesos de reforma.

El argumento central de este artículo es que, en el proceso de elaboración y aprobación de la PNMGP, la implementación de una estrategia comunicacional en espacios de difusión y validación de la propuesta de política resultó determinante para su aprobación. La estrategia comunicacional entonces puede definirse como un conjunto de acciones que buscan la construcción de políticas públicas, a través de la continua, eficiente y fluida producción, transmisión y evaluación de argumentos y contra-argumentos, mediante canales formales e informales, con el objetivo de convencer a los públicos internos y externos implicados en los productos o beneficios de la política en cuestión (Dorantes 2012). Estas acciones tienen la capacidad de legitimar el contenido de la política y oxigenar políticamente a los hacedores a lo largo del proceso de diseño de la misma.

Las políticas de reforma administrativa

Es claro que las políticas públicas no constituyen un proceso ordenado. Como sostienen Merino y Cejudo, si bien la división metodológica por etapas se trata de una herramienta heurística para organizar el análisis, esta fragmentación no ocurre en la realidad. En la práctica, las políticas públicas suelen adoptar la forma de gerundio: van diseñándose, implementándose y evaluándose, casi siempre, al mismo tiempo (Merino y Cejudo 2010). Incluso tan solo imaginar que las políticas públicas pueden reducirse a dichas etapas simplificadas, «hace agua por todas partes» (Parsons 2007).

Articulando la necesidad metodológica del «proceso»² y tomando en cuenta la compleja interacción de actores en la realidad y con el entorno, la escuela del *Public Policy* ha ido trabajando la política pública como un proceso de aprendizaje social, en donde reconoce que, en el Estado, lo que prima es la multiplicidad de acciones, decisiones, actores, influencias y niveles de poder. Por todo ello, el presente artículo utiliza una definición de política pública que cumple con tales propósitos:

«[Una política pública es] un conjunto [secuencia, sistema, ciclo] de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados

2 Como sostiene Rose, la elaboración de políticas se transmite mejor describiéndola como un proceso y no como un acto único que responde a un determinado momento. (Rose 1969)

de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y; que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad» (Aguilar 2008).

Considerar dicha definición nos permitirá contemplar los conflictos de intereses presentes en cada etapa del proceso, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, así como también entre diferentes escalas y perspectivas evaluadoras (Subirats 1991). En ese sentido, optamos por dicha estructura analítica, en la que si bien reconocemos el carácter poco claro del proceso de política pública (Lindblom 1991), entendemos que tal división nos permite acotar de manera expresa el ámbito de investigación del proceso para nuestro caso.

Definido ello, cabe preguntarse por aquellas políticas públicas que no hacen referencia a las funciones que la sociedad ha definido como obligatorias o deseables de una intervención estatal, sino más bien por aquellas que se enfocan en la resolución de problemas relacionados al propio funcionamiento o configuración de la estructura estatal; es decir, a aquella incapacidad administrativa del Estado para cumplir adecuadamente con sus funciones. En estos casos, los hacedores optan por un tipo de políticas que solemos llamar «políticas de gestión pública» o «políticas de reforma administrativa».

Las políticas de reforma administrativa son el conjunto de cambios deliberados a estructuras y procesos de las organizaciones del sector público que tienen el objetivo de dar como resultado –en algún sentido– un mejor funcionamiento (Pollit y Bouckaert 2000) o que logren formular de manera más eficiente las políticas gubernamentales (Tomassini y Armijo 2002). De este modo, las reformas administrativas se entienden como una decisión de los gobernantes para hacer más eficaz y competente el sistema y, por medio de estas acciones, incidir en el desempeño gubernamental para generar mejores resultados que respondan a las expectativas ciudadanas (Cejudo 2009). Cabe señalar que, para diferenciar la reforma del Estado de la reforma administrativa, se suele llamar a esta última, «modernización de la gestión pública».

La SGP-PCM, la PNMGP y la necesidad de construir consenso

La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros es la autoridad técnico-normativa a nivel nacional que dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con la modernización de la gestión pública, coordina su operación técnica y se responsabiliza por su correcto funcionamiento (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley N° 29158). Asimismo, según la Ley Marco de Modernización del Estado Peruano – Ley N° 27658, la SGP-PCM es también la entidad encargada de desarrollar el proceso de modernización de la gestión pública, con la participación de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República y otras organizaciones cuando sea necesario.

Tras el inicio del gobierno del presidente Ollanta Humala, a mediados de 2011, el presidente del Consejo de Ministros, Salomón Lerner Ghitis, designó a Mariana Llona Rosa como secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (Resolución Ministerial N° 226-2011-PCM). Durante la gestión de Llona en la SGP-PCM, y tras un diagnóstico integral

de la gestión pública en nuestro país,³ se definió como prioritaria la elaboración y aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Esto debido a que, como menciona un representante de dicha oficina, «era extraño ver que un ente técnico tuviera a su cargo la rectoría de un sistema (administrativo) y que ese sistema careciera de contenido, de alguna reglamentación».⁴

Además de la necesidad de normatividad específica para dicho sistema administrativo, según la información recogida de los talleres iniciales de diagnóstico de la gestión pública que realizó la SGP-PCM, existió la necesidad de fortalecer al ente rector del sistema administrativo de modernización. Esta motivación respondía a que, hasta la fecha, solo se había desarrollado un subsistema de este ente rector: el de simplificación administrativa (Casas 2012). Empoderar a una oficina de la PCM resultaba una propuesta problemática, puesto que las entidades recibirían, en adelante, lineamientos a cargo de la SGP-PCM, que sería responsable de monitorear los avances de dichas pautas y evaluar el nivel de avance.

Una tercera justificación de la propuesta -y una de las primeras ideas que se mencionaron en los talleres de expertos, funcionarios públicos y autoridades- fue la importancia de integrar otros procesos de reforma en curso: aquel conjunto de iniciativas de reforma administrativa impulsadas en los últimos años por parte de otras oficinas o entidades dentro y fuera del Poder Ejecutivo. Por esta razón, la propuesta de política articuló a los principales avances en materia de reforma administrativa (por ejemplo, simplificación administrativa, presupuesto por resultados, el proceso de descentralización, gobierno electrónico, entre otros) en torno a un modelo de gestión pública orientada a resultados y que añadía a este nuevos componentes para completar el ciclo de la gestión.

«La gestión pública moderna es una gestión orientada a resultados y al servicio del ciudadano. Esto es una gestión en la que funcionarios públicos calificados y motivados se preocupan, en el marco de políticas públicas de Estado, nacionales, regionales y locales, según las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno, por entender las necesidades de los ciudadanos y organizan tanto los procesos de producción o actividades, como los de soporte (los sistemas administrativos), con el fin de transformar los insumos en productos (seguridad jurídica, normas, regulaciones, bienes o servicios públicos) que arrojen como resultado la mayor satisfacción de los ciudadanos, garantizando sus derechos y al menor costo posible» (Decreto Supremo N°004-2013-PCM).

Esta propuesta implicaba entonces compartir responsabilidades y logros bajo el liderazgo de una dependencia de la Presidencia del Consejo de Ministros, lo cual, desde el inicio, generó algunas resistencias en otras oficinas y entidades dentro y fuera del Poder Ejecutivo; sobre todo, en aquellas en las que siempre ha primado la cultura sectorial.

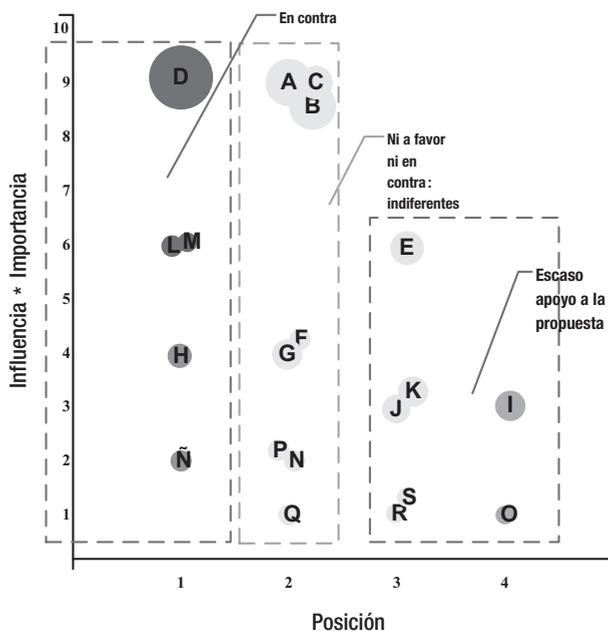
Como se puede observar en el Gráfico 1, la posición inicial de diversos actores era indiferente o desfavorable a la propuesta. El Gráfico 1 muestra una reducida cantidad de actores concentrados en una posición fuertemente favorable a la propuesta, por lo que esta no contaba con una coalición que pudiera sostenerla política ni técnicamente frente a los

3 El diagnóstico encontró los siguientes problemas de gestión: ausencia 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 humanos; limitada evaluación de resultados e impactos, así como seguimiento y monitoreo de los insumos, procesos, productos y resultados de proyectos y actividades; carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento; débil articulación intergubernamental e intersectorial (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM).

4 2013. Entrevista realizada a un representante de la Secretaría de Gestión Pública. 30 de abril.

actores que tomarían la decisión. Es más, ningún actor clave, como por ejemplo, el MEF, la PCM o la Presidencia de la República, se encontraban en una posición totalmente favorable a la propuesta, por lo cual era necesario que el equipo de la SGP-PCM buscara una forma de involucrarlos y comprometerlos.

Gráfico 1. Análisis de actores: posición inicial⁵



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas semi-estructuradas a profundidad.⁶
Análisis de factibilidad

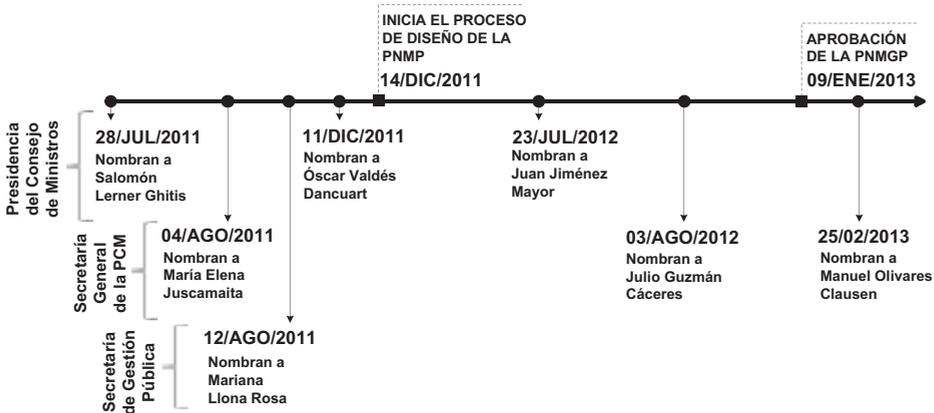
- Para realizar el mapeo de actores, se utilizó la definición de *stakeholders* de Willian Dunn (1993), según la cual se denomina actor o *stakeholder* a una persona que habla en nombre de o representa a un grupo que será afectado o que afecta la política pública (Dunn 2012: 111). A partir de dicha definición, y con la ayuda del documento Identificación de la Problemática y Mapeo de Actores (APOYO 2012), así como de las primeras entrevistas exploratorias, se logró establecer un conjunto de actores que afectarían y se verían afectados por la PNMGP. Tras haber identificado a estos actores, se revisó un conjunto de autores que proponían metodologías para realizar el análisis de los mismos (Nash, Hudson, y Luttrell 2006; Nunberg y Abdollahian 2004; Schmeer 1999). A partir de dicha revisión, se optó por el método de Schemmer (1999), debido a que este resulta didáctico y muy pertinente para estudios de casos que utilizan entrevistas semi-estructuradas a profundidad. La investigación realizó dos etapas de entrevistas semi-estructuradas a profundidad, las cuales permitieron completar una matriz de actores que se ubicara en un espectro de posición versus influencia e importancia.
- Leyenda: A: Presidencia de la República, B: Presidencia del Consejo de Ministros, C: Secretaría General de PCM, D: Ministerio de Economía, E: Autoridad Nacional del Servicio Civil, F: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, G: Contraloría General de la República, H: Secretaría de Descentralización, I: Ministerio de Educación, J: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, K: Gobiernos Regionales y Locales, L: Dirección General de Presupuesto Público, M: Dirección General de Políticas de Inversión, N: Otros Ministerios, Ñ: Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática O: Organismos de Cooperación Internacional: Cooperación Alemana GIZ, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo – USAID; P: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado –OSCE, Q: Secretaría de Coordinación; R: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Reforma de la Gestión del Estado - Congreso de la República; S: Consultores y expertos.

Como señalamos al principio, el análisis de política pública no solo debe tomar en cuenta la multiplicidad de actores en constante interacción, sino también la relación entre el proceso de política pública y su entorno. Por esta razón, la investigación requería de un análisis organizado de las restricciones del contexto político, económico e institucional, en el que se desarrolló el proceso de elaboración y aprobación de la PNMGP. Para empezar, se identificó tres restricciones políticas: 1) la visible vulnerabilidad política del Presidente del Consejo de Ministros, 2) la falta de prioridad de la modernización de la gestión pública en la agenda formal del gobierno y, 3) la tensión histórico-política entre la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas.

En cuanto a la primera restricción política, es preciso señalar que, durante el proceso de diseño de la PNGMP, sucedieron dos cambios de gabinete; es decir, el proceso fue «impulsado» por tres presidentes del Consejo de Ministros distintos. Ello se debe al errado diseño institucional de la PCM que inhabilita al órgano de emprender políticas de mediano y largo plazo; por el contrario, esta se ha convertido en una entidad que recibe continuamente los encargos coyunturales del presidente de la República. Como sostiene un representante de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, «el Premier tiene que ser el coordinador del Ejecutivo con todo el exterior, que incluye Legislativo, Judicial y sociedad civil, y a su vez coordinador al interior; por lo que pretender que el Premier sea el abanderado de la modernización es pedirle demasiado».⁷

A estas tareas coyunturales se suma la responsabilidad política que asume constitucionalmente el Presidente del Consejo de Ministros al refrendar cada acto del Presidente de la República. Esta particularidad lo hace dramáticamente frágil a la coyuntura política y lo convierte en un líder político débil al momento de impulsar políticas de largo aliento. Y este no es el único cargo que carece de estabilidad. Como se muestra en el Gráfico 2, existe también inestabilidad en el segundo rango de dicha entidad, un cargo encargado principalmente en la gestión administrativa: la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Gráfico 2. Representantes de la Alta Dirección de la Presidencia del Consejo de Ministros, durante el periodo de estudio (diciembre 2011- febrero 2013)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Decretos Supremos y Resoluciones Ministeriales entre los años 2011-2013.

7 2013. Entrevista realizada a un representante de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. 21 de mayo.

Según la información recogida, estas limitantes son cruciales para entender la dificultad de llevar a cabo un proceso de reforma administrativa desde la PCM. Como bien ha señalado un representante del Ministerio de Educación, «la PCM, entre todos los actores, es el más inestable. Su Premier es siempre cambiante. Y darle la tarea de conducción del proceso de modernización al actor que es políticamente el más débil del Gabinete es un error. Porque, entonces, jamás tendrás a un líder que plantee el tema de la modernización, si cada seis meses puede ser cambiado».⁸

Ahora bien, en cuanto a la segunda restricción política, es necesario resaltar la ausencia de la modernización de la gestión pública como un tema central en la agenda de gobierno. El proceso de elaboración de la PNMGP es más cercano al modelo de iniciativa interna de agendación de Cobb, Ross y Ross (1976), en donde una agencia gubernamental intenta promover una propuesta en la agenda formal sin pasar –necesariamente– el tema por la agenda pública.

«Lo que te dice el manual es que primero hay un debate a nivel de técnicos, el resultado pasa a la arena política y allí hay un visto bueno para avanzar. Entonces, esto lo retoma la arena burocrática y lo implementa. Pero acá no es así. Porque la arena política está tan vacía que somos los técnicos en materia de reforma administrativa quienes terminamos tomando las iniciativas; pero como no tenemos manejos en ese terreno, los procesos tienen un costo de transacción enorme para que las iniciativas se aprueben y se sostengan. Tienes que lograr, finalmente, que un político te oiga y te diga «sí» o «no», así no entienda nada. No hay oídos en el lado político».⁹

Pese a ello, no se ha encontrado en el recojo de información una ausencia de decisiones respecto a la elaboración y aprobación de la PNMGP. En ese sentido, creemos que este caso ilustra un proceso práctico e interesante, en donde quizás la falta de prioridad del tema en la agenda formal tenga, incluso, algunos aspectos positivos para políticas públicas de un alto contenido técnico - administrativo.

«A veces el no ser prioridad en la agenda tiene sus pro y sus contras. Una contra es que la PNMGP no ha sido promocionada como nosotros hubieramos querido; pero el pro es que hemos podido trabajar tranquilos. No ha habido interferencia de ningún tipo. Ni para presionar porque esto salga ni para presionar porque esto no salga».¹⁰

«Ha sido una iniciativa de la SGP. Había una voluntad de los otros de participar, pero no hubo una iniciativa de otros, ni desde más arriba, ni desde los pares o ministros o un grupo de asesores [presidenciales]. No ha habido discurso público sobre el tema. Esta propuesta viene de un nivel relativamente bajo, pues la SGP no tiene un rango de Ministerio como lo tienen otros países. En ese sentido, sorprende lo que ha logrado con la aprobación de esta propuesta».¹¹

No ser un tema prioritario en la agenda formal del gobierno brindó el tiempo necesario para llevar a cabo un proceso técnico ordenado, fuera de las presiones políticas que pudieran acelerar negativamente el proceso. Como bien señala el representante de la SGP-PCM, «así no se suelen hacer las políticas. Hemos tenido el tiempo y la distancia política para poderlo hacer.

8 2013. Entrevista realizada a un representante del Ministerio de Educación. 10 de junio.

9 2013. Entrevista realizada a un experto en modernización y descentralización del Estado. 15 de mayo.

10 2013. Entrevista realizada a un representante de la Secretaría de Gestión Pública. 30 de abril.

11 2013. Entrevista realizada a un representante del Programa Buen Gobierno de la Cooperación Alemana GIZ. 15 de mayo.

Entonces, como nadie nos miró o nos dijo nada [...] Ni tampoco lo tuvimos como prioridad en ninguna parte donde alguien nos estuviera diciendo 'la próxima semana tienes que tener el Decreto Supremo'.¹²

Una tercera restricción política identificada es la tensión histórica entre la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía en torno al liderazgo de la reforma administrativa. Es necesario precisar que las reformas administrativas más importantes en los últimos veinticinco años han tenido como protagonista a dicho Ministerio. Más aún, cabe recordar que la última propuesta integral de reforma administrativa, hacia fines de los años noventa, tuvo al MEF como su principal opositor.¹³

Es relevante mencionar el poder *de jure* y *de facto* que ha tenido el Ministerio de Economía y Finanzas durante dicho periodo de tiempo. El MEF es el ente rector de cinco de los once sistemas administrativos;¹⁴ el Ministro de Economía tiene una estabilidad política importante respecto a las otras dependencias del Gabinete y su poder político, en relación a todo el Poder Ejecutivo, es considerable. Y no hay dudas sobre las pretensiones del MEF de controlar la administración del aparato público; lo que lo convierte en un importante obstáculo político entre las entidades del Poder Ejecutivo y la absorción de facto de tareas que competen a otras entidades.

«La principal desconfianza del MEF radica en que soltar un tema tan importante [como es la modernización de la gestión pública] genera siempre resistencias. El tema se vuelve muy personal. Al inicio, la preocupación era que se tenía un grupo de reforma con ideas locas [en alusión al grupo de asesores presidenciales al inicio del gobierno]. En ese sentido, lo que debías demostrar era que pensabas igual que él [MEF], en ciertas cosas. Si involucra presupuesto, van a ser muy cautelosos [...]. En general, cuando el MEF siente que alguien es enemigo, o lo mata o lo absorbe».¹⁵

«Yo pienso que todos los temas de gestión deberían estar en el MEF. Ahora... es un tema de facto no de jure. Yo soy pragmático; si quieres empujar estos temas, estos tienen que estar acá. Todo debe estar acá. Planeamiento debe estar acá. Recursos Humanos debe estar acá. Modernización debe estar acá».¹⁶

«Personalmente, yo sí creo que Planificación y Presupuesto deben estar en una sola entidad. Para que esto funcione en el país, en el contexto político como el nuestro, estos dos elementos deben estar en una sola entidad. Y esa entidad es el Ministerio de Economía y Finanzas».¹⁷

Por otro lado, la investigación realizada encontró dos restricciones institucionales. La primera de ellas corresponde a la inadecuada organización de la Presidencia del Consejo de

12 2013. Entrevista realizada a un representante de la Secretaría de Gestión Pública. 30 de abril.

13 Para información detallada sobre dicha relación entre la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía, durante dicho periodo de tiempo, consultar: Cortázar, J. C. (2008). La reforma de la administración pública peruana, 1990-1997: conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

14 Estos son: abastecimiento, presupuesto público, tesorería, endeudamiento público, contabilidad e inversión pública (Resolución Ministerial N° 223-2011-EF/43).

15 2013. Entrevista realizada a un experto en finanzas públicas y ex representante del Ministerio de Economía y Finanzas. 08 de mayo.

16 2013. Entrevista realizada a un representante del Ministerio de Economía y Finanzas. 25 de junio

17 2013. Entrevista realizada a un representante del Ministerio de Economía y Finanzas. 20 de junio.

Ministros, en donde se encuentra la SGP, lo cual imposibilita nuevamente a tal Ministerio el impulso adecuado de cualquier tipo de reforma administrativa. Dicho Ministerio posee una maquinaria pesada, extensa y muy heterogénea, a través de la acumulación de un conjunto de entidades que difieren de tal forma que es imposible dejar de concebirla como un gran cajón de sastre.

Con el pasar de los años, la PCM ha incorporado en su estructura a órganos y funciones que no han podido ser ubicados en áreas orgánicas y funcionales de otros Ministerios. Dada la coyuntural necesidad de darles cierto poder jerárquico en la estructura estatal, estos órganos y funciones han terminado formando parte de la PCM. La principal consecuencia de este modo de proceder ha sido la desatención y el debilitamiento de sus funciones constitucionales centrales, por efecto de su gran complejidad orgánica y funcional, que exige al Presidente del Consejo de Ministros y a sus principales colaboradores destinar mucho tiempo a resolver problemas y tomar decisiones alejadas de su eje central funcional (Élice 2012: 12).

Ahora bien, en cuanto a la segunda restricción institucional identificada, se encontró que la ubicación organizacional de la SGP-PCM resulta un obstáculo para cualquier intento de reforma administrativa de mediano y largo plazo. La PSG-PCM es una oficina de tercer nivel organizacional de la Presidencia del Consejo de Ministros, lo cual conlleva a que su poder real sea bastante menor al de, por ejemplo, los entes rectores de los sistemas funcionales o entidades importantes como la Contraloría. En ese sentido, su poder es mucho menor al necesario para poder convocar y presionar dichas entidades, en favor de una reforma institucional.

Adicionalmente, los entrevistados señalaron la inviabilidad de mantener el esquema de las tres Secretarías de línea en la PCM, ya que ello conlleva a una constante disputa entre una y otra para evitar superposición de funciones o duplicidad de competencias en las acciones del día a día.

«[La Secretaría de] Gestión Pública no tiene la fuerza suficiente para llevarlo adelante porque tiene que enfrentar la administración de todo el Estado y es una dependencia de tercer nivel de la oficina del Presidente del Consejo de Ministros [...] No tiene rango ni nivel para convocar a todos. Además, yo creo que ambas Secretarías [Descentralización y Gestión Pública] deberían mantenerse separadas, pero creo que les correspondería un rango viceministerial. A mí me parece tonto que el Secretario General, que es parte de un órgano administrativo, sea el jefe de las dos Secretarías.¹⁸

Para finalizar, en cuanto a las restricciones económicas, se identificó claramente la falta de presupuesto, expresada de varias formas: la imposibilidad de contar con mayor personal, de mejorar la infraestructura del centro administrativo o de operaciones; de contar con los instrumentos adecuados para desempeñar las labores diarias; o de contar con recursos económicos que le permitan alcanzar sus metas y objetivos trazados, a través de, por ejemplo, consultorías para la obtención de un insumo técnico o la organización de talleres de diagnóstico o de validación de los avances.

Más aún, generalmente, el aparato estatal cuenta con escasos recursos humanos calificados para realizar sus funciones. Son pocas las entidades que cuentan con el número necesario de profesionales competentes. La Secretaría de Gestión Pública, hacia el inicio del proceso en el año 2011, contó con un aproximado de veinticinco servidores públicos, de los

18 2013. Entrevista realizada a un asesor parlamentario de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Reforma del Estado. 13 de junio.

cuales tres profesionales y un practicante estuvieron asignados al Componente de Políticas de Modernización; órgano encargado exclusivamente de diseñar e implementar el proceso de Modernización del Estado, a través de la elaboración concertada de la PNMGP.¹⁹

Por otro lado, la SGP-PCM no contaba con presupuesto suficiente para llevar a cabo un proceso de elaboración de una política de reforma. El presupuesto de la SGP-PCM, a inicios de 2012, se distribuyó en dos partes: el financiamiento de las tareas correspondientes al Programa Presupuestal «Mejor Atención al Ciudadano», y el que cubriría las tareas recurrentes de la Secretaría de Gestión Pública. El primer financiamiento tuvo como monto inicial asignado S/. 3 500 000.00 nuevos soles;²⁰ monto con el cual se financiaría los gastos fijos, el personal y sus seguros de salud, y otros bienes y servicios de la Plataforma de Mejor Atención al Ciudadano ubicado en Lima Norte. En cuanto al segundo tipo de financiamiento, ascendería a S/. 2 959 991.00,²¹ monto destinado en un 83,42% (S/. 2 469 490.00)²² al pago del personal contratado.

En ese sentido, la posibilidad de utilizar recursos ordinarios para financiar el proceso de elaboración de la PNMGP era improbable. Una de las más grandes limitaciones que tuvo que afrontar la SGP-PCM fue, precisamente, encontrar fuentes de apoyo financiero fuera de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Recapitulando, en el inicio del gobierno y de una nueva gestión en la Secretaría de Gestión Pública, se dio paso a un proceso de elaboración de una PNMGP. Esta idea se justificaba no solo en términos del diagnóstico de la gestión pública del Perú, sino de la necesidad normativa de dotar de reglamentación al sistema administrativo de modernización; y de la necesidad institucional de fortalecer a su ente rector. Esta política tenía, como uno de sus retos, el articular los avances en materia de reforma administrativa desarrollados en los últimos años, además de organizarlos hacia un nuevo modelo de gestión.

Sin embargo, este proceso se enfrentaba a un conjunto de limitantes propios del contexto: la vulnerabilidad del líder político de la reforma (el Presidente del Consejo de Ministros), la falta de prioridad del tema en la agenda de gobierno, la tensión histórico - política entre el MEF y la PCM, la confusa organización de la PCM, la inadecuada ubicación organizacional de la SGP-PCM, y la ausencia de recursos económicos. Adicionalmente, existió una percepción inicial desfavorable por parte de una serie de actores claves para su aprobación. Como respuesta a dicho escenario, el equipo técnico de la SGP-PCM elaboró e implementó una estrategia comunicacional que tuvo como objetivo difundir, justificar y legitimar la propuesta de PNMGP.

19 Dicha limitación en cuanto a recursos humanos debe valorarse tomando en cuenta que dicho componente debe responder, adicional y obligatoriamente, los requerimientos del día a día (pedidos de información, consultas diversas sobre la materia, participación en grupos de trabajo diversos y otros compromisos formales).

20 Ministerio de Economía y Finanzas, Portal de Transparencia, Consulta Amigable. Nivel de Gobierno: Gobierno Nacional, Sector 01: Presidencia del Consejo de Ministros, Pliego 001: Presidencia del Consejo de Ministros, Unidad Ejecutora 003-3: Secretaría General – PCM, Categoría Presupuestal 0071: Mejor Atención al Ciudadano. Consulta realizada el 28.07.2013

21 Ministerio de Economía y Finanzas, Portal de Transparencia, Consulta Amigable. Nivel de Gobierno : Gobierno Nacional; Sector 01: Presidencia del Consejo de Ministros; Pliego 001: Presidencia del Consejo de Ministros; Unidad Ejecutora 003-3: Secretaría General – PCM; Categoría Presupuestal 9002: Asignaciones Presupuestales que no Resultan en Productos; Producto/ Proyecto 3999999: Sin Producto; Actividad/Acción de Inversión/ Obra 5001007: Organización y Modernización Administrativa; Función 03: Planeamiento, Gestión y Reserva de Contingencia; División Funcional 004: Planeamiento Gubernamental; Grupo Funcional 0005: Planeamiento Institucional; Metas: 00002-3, 00004-3, 00005-3, 00006-3, 00007-3. Consulta realizada el 28.07.2013.

22 Este monto es calculado tras la revisión de cada sub-genérica que corresponde a la «Contratación de Servicios».

La estrategia comunicacional y sus resultados

What policy makers understand and analysts often forget is that policy argumentation is central to policy making. Policy arguments are among the major vehicles for communicating policy-relevant information and an important source of knowledge about the ways policies are made and put into effect. (William Dunn 2012)

La implementación de una estrategia comunicacional durante el proceso de elaboración y aprobación de la PNMGP comprendió, por un lado, un conjunto de espacios (formales e informales) de construcción de consenso; por otro lado, abarcó una serie de elementos argumentativos y retóricos que justificaron y legitimaron la propuesta. Es así que, en primer lugar, fue necesario deshacer el proceso de elaboración y aprobación de la PNMGP y, en segundo lugar, se precisó identificar los espacios de construcción de consenso a lo largo del proceso, tal como se puede observar en el Gráfico 3 y la Tabla 1 respectivamente.

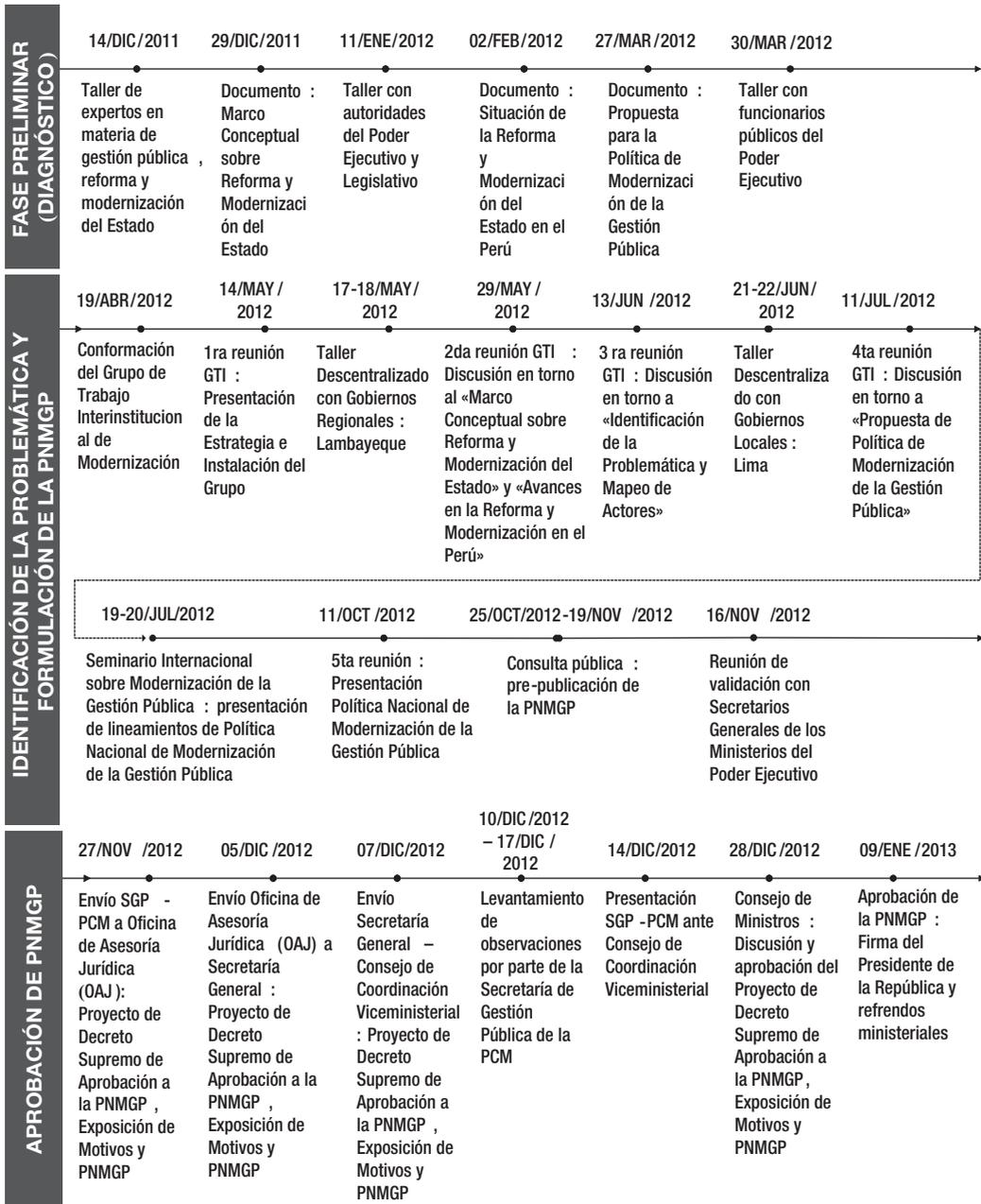
A partir de ello, la investigación se concentró en el análisis de las discusiones llevadas a cabo en las reuniones del Grupo de Trabajo Interinstitucional –en adelante GTI–, por dos razones. En primer lugar, porque estos espacios contaban con reglas de juego que permitían observar claramente los cambios en el texto de la propuesta²³ a partir de las discusiones entre los actores más importantes relacionados a ella. En segundo lugar, porque estos permitieron construir un consenso interinstitucional que facilitó la oxigenación política del proceso tras los dos cambios en la Presidencia del Consejo de Ministros. Como bien sostuvo un representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social,

« [...] el Grupo de Trabajo Interinstitucional ayudó mucho. Ayudó a que la propuesta se pueda trabajar y que haya un respaldo que permitiese sostenibilidad. En el Perú, si es que uno no garantiza una plataforma suficientemente amplia, así tengas un buen champion o el tema esté muy bien colocado en la agenda, ante un cambio de representantes en las entidades, el proceso se cae. En la medida en que tienes un respaldo interinstitucional, uno va permitiendo que estas cosas se sostengan».²⁴

23 Los participantes eran capaces de observar y revisar, con anterioridad a las reuniones, los cambios incorporados a la propuesta original de la PNMGP.

24 2013. Entrevista realizada a un representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. 27 de mayo.

Gráfico 3. Las etapas del proceso de elaboración y aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública



Fuente: elaboración propia sobre la base de memorandos, oficios múltiples, desde y hacia la SGP-PCM.

Tabla 1. Espacios de construcción de consenso en el proceso de elaboración y aprobación de la PNMGP

Espacio Comunicacional	Objetivo	Participantes
Grupo de Trabajo Interinstitucional para la Modernización	Presentar, negociar y validar los avances de la propuesta de PNMGP.	Ministerio de Economía y Finanzas (DGPP y DGPI), Autoridad Nacional del Servicio Civil, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Contraloría General de la República, Secretaría de Descentralización, Secretaría de Coordinación, Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática, Ministerio de Inclusión Social, Asociación de Municipalidades del Perú, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Reforma del Estado del Congreso de la República.
Talleres descentralizados: Lambayeque y Lima.	Identificar los principales cuellos de botella de la gestión pública peruana en sus respectivos ámbitos geográficos.	Lambayeque: 90 funcionarios de los gobiernos regionales de Lambayeque, Piura, Tumbes, Amazonas y Cajamarca. Lima: 70 funcionarios representando a 25 municipalidades del país. Representantes de los entes rectores de los Sistemas Administrativos como expositores.
Seminario Internacional de Modernización de la Gestión Pública.	Intercambio de ideas y experiencias en materia de modernización del Estado. Presentación de los lineamientos de la PNGMP. Retroalimentación de la propuesta a partir de las distintas mesas de exposición.	Expertos nacionales y extranjeros. Representantes de Organismos de Cooperación Internacional. Funcionarios Públicos y autoridades de los tres niveles de gobierno y de los distintos sectores. Representantes del poder Legislativo. Representantes de Organismos Autónomos. Representantes de la sociedad civil. Académicos y estudiantes.
Consulta Pública : Pre-publicación de la PNMGP.	Recepción de observaciones por parte de la ciudadanía al borrador final de la propuesta de PNMGP.	Consulta virtual: abierto para el público en general.
Reunión de Validación de la PNMGP en los Sectores.	Presentar y validar la propuesta de PNMGP .	Secretarios Generales de los Ministerios del Poder Ejecutivo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de memorandos, oficios múltiples y listas de participantes de la SGP-PCM.

Ahora bien, sería equivocado pretender que los procesos comunicativos en la construcción de las políticas públicas, en sistemas democráticos, se parezcan a un diálogo de construcción socrático. Por el contrario, en general, las estrategias comunicacionales suelen caracterizarse por ser estrategias imperfectas para contextos o situaciones imperfectas (Riorda 2006); aquellos en donde priman elementos argumentativos y otros netamente retóricos, los cuales son acompañados de espacios y reglas de juego que hacen viable la concreción de los acuerdos entre diversos actores, respecto a la propuesta de política.

A lo largo de las reuniones del GTI, se ha podido identificar cinco ideas de anclaje, las cuales mezclan²⁵ componentes argumentativos y elementos retóricos,²⁶ que se asemejan a aquello

25 Como bien sostiene Cejudo (2010: 98), «para que un discurso tenga efectos en la realidad no bastan la solidez lógica y la claridad argumentativa; el discurso ha de estar acompañado también de elementos persuasivos (que lo conecten con la realidad y con las percepciones de otros actores) y de poder (que lo sostengan frente a discursos alternativos)».

26 En el texto original de la tesis de investigación, se ha consignado diagramas argumentativos de estas cinco ideas de anclaje. La elaboración de dichos diagramas sigue la metodología de análisis argumentativo de William Dunn (2008), que incluye la descomposición de los argumentos de política en la proposición, la información-datos, la justificación, los calificadores modales, la objeción, el respaldo y la refutación. Luego de ello, se realizó un análisis adicional de estos argumentos, identificando elementos retóricos y siguiendo los criterios establecidos por Hood y Jackson (1997): simetría entre soluciones y problemas, uso exitoso de la metáfora, ambigüedad del argumento, justificación de beneficios en términos de bien público, selectividad de los ejemplos, máximas y argumentos; y la eliminación de las dudas a los participantes.

que Majone denomina «núcleo de la política». Este núcleo está compuesto por el conjunto de valores, supuestos métodos, metas y programas que se consideran básicos, de modo que solo podrían abandonarse bajo una gran presión y a riesgo de severas crisis (Majone 1997). De esta manera, el núcleo duro de ideas le dan estabilidad y, en cierto modo, rigidez a la PNMGP; y se conecta directamente a la identidad que los hacedores de política buscan grabar en el documento. Por esta razón, dichos elementos se han considerado no-negociables²⁷ desde el inicio del proceso de elaboración de la PNMGP.

La primera idea de anclaje fue la justificación política y social de la reforma administrativa. Al revisar las presentaciones de la Secretaría de Gestión Pública y de la Coordinadora del Componente de Políticas de Modernización, encontramos que en todas ellas se buscó enmarcar la PNMGP en lo que llamo «la agenda pendiente». Este elemento retórico consistía en mostrar la paradoja entre el crecimiento económico y la brecha en la calidad de los servicios; es decir, entre la mejora económica y la poca calidad que había alcanzado el Estado. Una idea más desarrollada del mismo elemento argumentativo fue la de contar con un «Estado consolidado que responda a las necesidades de la población», buscando conectar los problemas del aparato público a los resultados de cadenas de valor de servicios.

Por otro lado, una segunda idea de anclaje fue la necesidad de contar con una Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Si bien puede parecer obvia la importancia de esta idea, la preocupación inicial del equipo impulsor de la propuesta era la posibilidad de que la proposición del PNMGP sea desestimada desde el inicio por algunos actores en particular y, frente a ello, se debía trabajar para fundamentar la relevancia de contar con un documento orientador de reforma administrativa integral y no de un nuevo cambio parcial.

«En el inicio, parte de nuestra evaluación era que íbamos a tener resistencia proveniente de algunos actores. [...] y en algunos momentos, en algunas reuniones, algunos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas se mostraron en contra de aprobar una Política Nacional de Modernización, en el sentido de ‘para qué la necesitamos’, ‘no la necesitamos, ya tenemos el PPR’ (programas presupuestales con enfoque a resultados) y ‘ya tenemos otros instrumentos, para qué queremos tener un papel más’».²⁸

Sobre este tema, y a partir de la información recogida a través de las entrevistas a los representantes de distintas oficinas y entidades en el GTI, se puede sostener que las perspectivas han cambiado. Así, si bien se reconoce que en algún momento del proceso se pudo dudar de la pertinencia de contar con un documento normativo de esta propuesta de reforma, tanto la construcción concertada del documento y la característica de este de consolidar los avances que se llevaron y llevan a cabo por otras entidades, permitió que muchos organismos aceptaran la necesidad de contar con dicha política nacional.

Ahora bien, una tercera idea a anclar en los actores participantes del GTI fue la de contar con una nueva visión de Estado, la cual se había planteado en la Estrategia de Modernización de la Gestión Pública (D.S 109-2012-PCM) y fue retomada en la PNMGP. En ese sentido, la estrategia comunicacional logró posicionar ciertas características deseables, las cuales no se apoyaban en bases económicas, sino más bien en bases sociales y políticas. Al inicio, por ejemplo, la propuesta definía al Estado deseable como aquél que era eficiente, transparente, inclusivo, descentralizado y moderno.

27 2013. Entrevista realizada a un representante de la Secretaría de Gestión Pública. 30 de abril.

28 2013. Entrevista realizada a un representante de la Secretaría de Gestión Pública. 30 de abril.

«La visión de Estado le dio un norte al proceso. Sin ese ideario, una conceptualización de hacia dónde se quería llegar, los demás componentes centrales de la Política no tendrían ningún sentido. Iba a ser muy difícil continuar tomando decisiones sobre esto (modernización del Estado). Sin embargo, ahora todas las decisiones se condicionan a esa visión de Estado».²⁹

Hasta aquí, según la información recogida sobre la discusión en el Grupo de Trabajo Interinstitucional, estas tres primeras claves, propias del núcleo de la PNMGP, no tuvieron oposición en las discusiones. Usualmente, dichas ideas fueron enriqueciéndose a partir del aporte de distintos actores. Por ejemplo, el concepto de Estado logró agrupar y añadir nuevas características, tales como «orientación al ciudadano», «unitario» y «abierto» (que comprendía la «transparencia» y la «participación ciudadana»).

Por su parte, la cuarta idea clave fue la aceptación formal de que el contexto político-institucional era descentralizado, por lo que la PNMGP debía hacer énfasis en la importancia de los tres niveles de gobierno. Ello implicaba dejar atrás la visión de un Estado centralista, que ha sido la característica –hasta la fecha– de la relación entre el Estado y los ciudadanos; y reconocer, pese a las críticas, el proceso de descentralización llevado a cabo en nuestro país. Si bien durante las discusiones en el GTI no hubo oposición alguna a dicha idea, la investigación encontró cierta barrera en otros espacios del proceso.

«En el Consejo de Ministros, la única discusión que se tuvo en cuanto al debate de la Política de Modernización no estuvo directamente vinculada a la modernización del Estado, sino a la descentralización. A ellos [los Ministros] les hacía ruido que la Política reivindicara la descentralización. Y allí nos pidieron moderar un poco, porque se les estaba dando mayor autonomía a los gobiernos regionales y locales. Entonces querían que algunas cosas como que se pasaran por agua tibia».³⁰

«Los sectores son centralistas. El Poder Ejecutivo es absolutamente centralista. Mira, creo que el gobierno central es bien arrogante cuando dice que los gobiernos regionales no tienen capacidades, no tienen institucionalidad, porque creo que no tienen ninguna autoridad para decirlo porque también es un desastre. En cuanto a niveles de coordinación y gestión, el gobierno central es también malo».³¹

Por último, una quinta idea clave que la PNMGP planteaba, desde el inicio, fue impulsar un enfoque de gestión pública por resultados para el ciudadano. Esta idea se estructuró en dos partes: en primer lugar buscaba cambiar de un enfoque de gestión por procesos a uno por resultados y; en segundo lugar, buscaba que todo el ciclo de gestión se articulara con el objetivo de lograr mejores resultados para el ciudadano. Por esta razón, el equipo impulsor utilizó un elemento retórico («cambiar el chip») para hacer relacionar esta idea como un cambio cultural medular de la propuesta de la PNMGP.

«Fue acertada [esta idea]. En el Estado peruano la gente trabaja. Hay gente que no, pero si tú vas a un Ministerio, a un Gobierno Regional o a una Municipalidad a las siete de la noche, tú vas a encontrar gente trabajando. La pregunta es ‘qué están haciendo’ y ‘para

29 2013. Entrevista realizada a un representante de la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros. 15 de agosto.

30 2013. Entrevista realizada a un representante de la Secretaría de Gestión Pública. 30 de abril.

31 2013. Entrevista realizada a un representante de la Secretaría de Gestión Pública. 30 de abril.

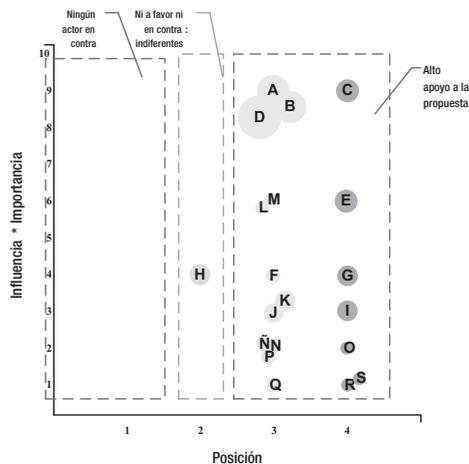
qué sirve lo que están haciendo’. O sea, se gastan toneladas de horas-hombre en trabajos que no les aportan nada a los contribuyentes. Entonces, mientras que no se cambie eso, mientras que no sea costumbre preguntarse, antes de darse un paso, ‘para qué voy a darlo’, todo es muy complicado. Ese es un cambio cultural».³²

Según Hood y Jackson, en su texto *La administración argumentativa* (1997), más que la lógica formal del argumento, lo que determina su aceptabilidad es su capacidad de persuasión, que está fincada en estrategias retóricas y en la presentación selectiva de información. Tomando en cuenta los criterios retóricos de ambos autores, podría decirse que la estrategia comunicativa que acompañó la propuesta consideró importantes elementos retóricos.

La realización de un diagnóstico sobre la gestión pública permitió dotar dichas ideas de información de campo, que provenía de distintas administraciones públicas sectoriales e intergubernamentales, autoridades políticas y expertos en administración y gestión pública. Así se logró una simetría entre soluciones y problemas a enfrentar. Adicionalmente, el recojo de información evidenció un uso adecuado de metáforas, argumentaciones flexibles, justificaciones relacionadas al bien público (beneficio de los ciudadanos), y una selección cuidadosa de evidencia y de argumentos. Estas herramientas permitieron informar adecuadamente a diversos actores, resolver sus dudas y legitimar la propuesta.³³

El éxito de la definición y socialización de argumentos políticos persuasivos, en espacios de concertación de la propuesta de PNMGP, permitió que los actores se movilizaran de un espectro negativo a uno positivo y que, a su vez, se redujeran las restricciones del proceso, facilitando así la aprobación de la propuesta. Tal como lo muestra el Gráfico 4, tras la culminación de las sesiones del Grupo de Trabajo, se produjo un cambio en la posición de algunos actores clave para la aprobación de la PNMGP.

Gráfico 4. Análisis de actores: posición final



Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas semi-estructuradas a profundidad.³⁴

32 2013. Entrevista realizada a un experto en modernización y descentralización del Estado. 15 de mayo.

33 La estrategia comunicacional logró así cumplir con los requisitos retóricos propuestos por Hood y Jackson (1997).

34 Leyenda: A: Presidencia de la República, B: Presidencia del Consejo de Ministros, C: Secretaría General de PCM, D: Ministerio de Economía, E: Autoridad Nacional del Servicio Civil, F: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, G: Contraloría General de la República, H: Secretaría de Descentralización, I: Ministerio de Educación, J: Ministerio de Desarrollo e Inclusión

La movilización de los actores de una posición indiferente o en contra a la propuesta hacia una posición favorable demuestra claramente la importancia de la estrategia comunicativa en el proceso de elaboración y aprobación de la PNMGP; la misma que ha sido corroborada, a través de las declaraciones de distintos actores como los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas.

«Si no hubiese estado participando el MEF [en el Grupo de Trabajo Interinstitucional], seguramente, le hubiera dado más larga a este proceso. Finalmente, iba a llegar al MEF, como llegó. Y si era un documento ante el cual el MEF se sentía ajeno, seguramente no lo iba a pasar. Por lo menos, iban a pasar varias versiones hasta que esta se aprobara. La clave estuvo en que terminamos hablando el mismo lenguaje».³⁵

«Yo pienso que fue acertada la forma de involucrar al resto. Es complejo elaborar una política y que sea aprobada. Creo que la forma en la que hicieron partícipe a todas las entidades desde un inicio, preocupándose porque revisáramos y comentáramos los entregables, y participáramos en las reuniones. Eso ayudó mucho. Esa es una buena forma de validar el producto con el resto desde el inicio. Entonces, al final del proceso, es difícil que la cuestionen [la PNMGP]».³⁶

Conclusiones

El presente artículo ha tenido como principal objetivo comprender la construcción del consenso en el proceso de elaboración y aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Con este fin se analizaron los mecanismos argumentativos y retóricos impulsados por el equipo de la Secretaría de Gestión Pública en espacios de creación de consenso específicos.

Tras la identificación y descripción de estos mecanismos, como parte de una estrategia comunicacional, hemos observado que han influenciado en el logro del consenso político necesario para que esta propuesta se apruebe. Este logro se consolidó a pesar de las restricciones políticas, institucionales y económicas, y a la multiplicidad de actores que debía involucrar; muchos de ellos, contrarios o indiferentes a la propuesta.

Llevar a cabo un análisis de la estrategia comunicacional, durante una etapa específica del proceso de política pública, ha permitido observar la creación y socialización de ideas y valores compartidos que muestran de qué manera los hacedores de política buscan contar con el apoyo de los tomadores de decisión. Por esta razón, debe entenderse que posicionar un tema en la agenda política para la aprobación de una propuesta no depende, exclusivamente, del contenido técnico o del entorno. Al contrario, depende de la interacción constante entre los actores que la moldean y, allí, el análisis político comunicacional puede convertirse en una excelente herramienta de recojo de información.

Social, K: Gobiernos Regionales y Locales, L: Dirección General de Presupuesto Público, M: Dirección General de Políticas de Inversión, N: Otros Ministerios, Ñ: Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática O: Organismos de Cooperación Internacional: Cooperación Alemana GIZ, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo – USAID; P: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado –OSCE, Q: Secretaría de Coordinación; R: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Reforma de la Gestión del Estado - Congreso de la República; S: Consultores y expertos.

35 2013. Entrevista realizada a un representante del Ministerio de Economía y Finanzas. 20 de junio.

36 2013. Entrevista realizada a un representante del Ministerio de Economía y Finanzas. 25 de junio.

Pese a la importancia (y necesidad) de las reformas administrativas en nuestro país, desde el ámbito académico, llama la atención la escasa literatura especializada y exhaustiva en reforma administrativa. No existe documentación rigurosa sobre las debilidades y fortalezas de las administraciones públicas para emprender procesos de reforma administrativa, al margen del enfoque teórico que se utilice. Asimismo, no existe documentación y análisis sobre las distintas estrategias (exitosas o no) de los impulsores de dicho tipo de reformas.

Desde la Ciencia Política, disciplina que podría dar mayores luces sobre el carácter político de los procesos de política pública en el Perú, se ha dejado a su suerte a las burocracias y a sus respectivas reformas administrativas de los últimos años. Queda pendiente una agenda extensa de investigación de procesos de reforma administrativa, para lo cual el presente estudio de caso ha dejado algunas ideas que podrían contribuir en esa línea.

Por un lado, la investigación ha permitido visibilizar el dramático contexto en el que se llevan a cabo los procesos de reforma administrativa en nuestro país. Liderazgos políticos débiles o acaso ausentes; entidades públicas de alto nivel con estructuras organizacionales lentas e inmanejables; y recursos públicos insuficientes para llevar a cabo procesos de reforma transversales que permitirían mejorar la performance de las entidades públicas en todos los sectores y niveles de gobierno.

Por otro lado, el análisis de este proceso ha permitido documentar cómo las tecnocracias terminan por liderar procesos de política pública ante el vacío de la discusión política, valiéndose de estrategias novedosas, pero que tienen límites en sus resultados.³⁷ Sin embargo, pese a la actual situación del proceso de implementación de la PNMGP, se ha logrado formalizar el modelo de gestión pública para resultados en nuestro país, a partir de la cual, procesos de modernización se vienen implementando en sectores como Interior, Salud y Educación y, a nivel descentralizado, en gobiernos regionales como Lambayeque y San Martín.

37 Considérese las dificultades enormes que tiene la PNMGP para ser implementada, tras sucesivos cambios en la Presidencia del Consejo de Ministros y en el liderazgo de la Secretaría de Gestión Pública.

Referencias

- Aguilar, L. 1997. «Estudio Introductorio». *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. Ed. Majone. México: Fondo de Cultura Económica.
- 2008. *Marco para el Análisis de Políticas Públicas*. Administración & Ciudadanía vol.3, No: 9-28.
- APOYO Consultoría. 2012. *Identificación de la Problemática y Mapeo de Actores*. Informe realizado para la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Lima.
- Casas, C. 2012. *Recomendaciones para la Propuesta de Política de Modernización de la Gestión Pública*. Lima: Secretaría de Gestión Pública y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cejudo, G. 2009. «Las Reformas que queremos las Reformas que tenemos: Análisis de Preferencias Ciudadanas y Reformas Administrativas en América Latina». *Nuevas Tendencias en la Teoría y en la Práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*. Ed: Pardo, M. D. C. México: El Colegio de México.
- 2010. «Discurso y Políticas Públicas: Enfoque Constructivista». *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoque de política pública*. Ed. Merino y Cejudo. México D.F: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 323.
- Cobb, Ross y M.H. Ross. 1976. «Agenda Building as a Comparative Political Process». *American Political Science Review* vol. 70, No: 126-128.
- Cortázar, J. C. 2008. «La reforma de la administración pública peruana, 1990-1997: conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas». XIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- 2013. «Más allá del Paradigma Burocrático: Reforma del Estado y Modernización Administrativa en el Perú». *Gestión Pública: Balances y Perspectivas. VI Seminario de Reforma del Estado*. Ed. Alza. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Decreto Supremo N°004-2013-PCM. 2013. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. Presidencia del Consejo de Ministros.
- Decreto Supremo N°109-2012-PCM. 2012. Estrategia de Modernización de la Gestión Pública. Presidencia del Consejo de Ministros.
- Dorantes, G. 2012. «Agenda comunicativa para la implementación exitosa de políticas públicas». *Convergencia, revista de Ciencias Sociales* vol.19, No: 117-139.
- Dunn, W. 2012. *Public Policy Analysis*. Nueva Jersey: Pearson Education Inc.
- Élice, J. 2012. *Agenda Priorizada de Corto y Mediano Plazo para la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.
- Hood, C. y M. Jackson. 1997. *La argumentación administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lindblom, C. 1991. *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Majone, G. 1997. *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Merino, M. y G. Cejudo. 2010. *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Parsons, W. 2007. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. México: Sede Académica de México - FLACSO.
- Pollit, C. y G. Bouckaert. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Nueva York, Oxford: University Press.
- Riorda, M. 2006. *Hacia un Modelo de Comunicación Gubernamental para el Consenso*. Fisec - Estrategias vol 2.
- Subirats, J. 1991. «Introducción». *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. Ed. Lindblom. México D.F.: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Tomassini, L. y M. Armijo. 2002. *Reforma y Modernización del Estado. Experiencias y desafío*. Santiago: LOM Ediciones.