

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Coaliciones promotoras y fragilidad teleológica
en la modernización de la gestión pública:
El caso de la reforma del presupuesto por resultados en Perú

Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Ciencia Política y
Gobierno presentado por:

Soto Isla, Rodrigo

Asesor:
Alcalde Vargas, Gonzalo Xavier


Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, Alcalde Vargas, Gonzalo Xavier, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Coaliciones promotoras y fragilidad teleológica en la modernización de la gestión pública: El caso de la reforma del presupuesto por resultados en Perú del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Soto Isla, Rodrigo dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 12%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 19/08/25.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

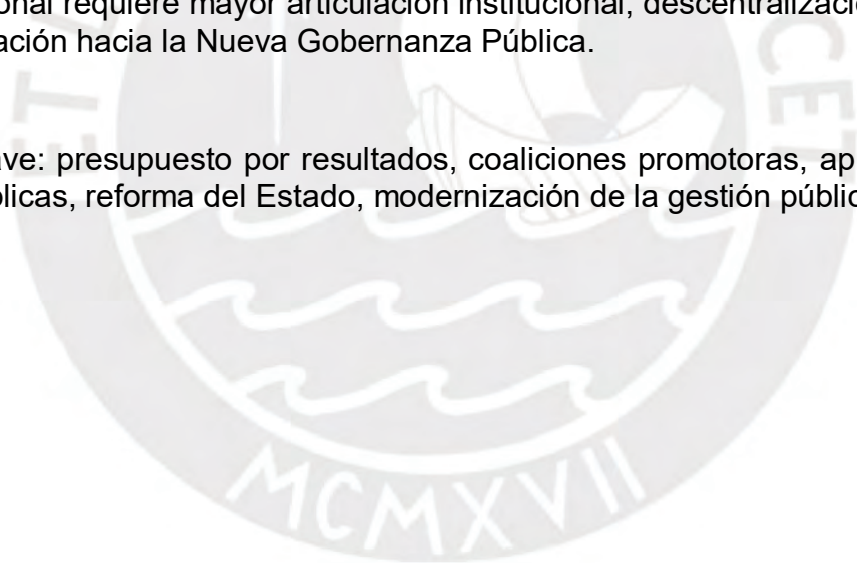
Lugar y fecha: Lima, 22 de septiembre del 2025.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Alcalde Vargas, Gonzalo Xavier</u>	
DNI: 07874167	Firma 
ORCID: 0000-0001-5599-2762	

Resumen

En esta investigación se explica los cambios en el diseño del presupuesto por resultados (PpR) peruano desde el enfoque de coaliciones promotoras. Si bien la coalición inicial (CI) que impulsó la reforma incluía actores de diversas instituciones, la consolidación de su diseño recayó en una unidad tecnocrática especializada del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Equipo de PpR. Pese a su constante cooperación en el desarrollo de la reforma, en esta investigación se revela la coexistencia de dos coaliciones con sistemas de creencias sustancialmente divergentes dentro del mismo equipo. La coalición estratégica (CE) promovía la cooperación dentro del subsistema presupuestal para implementar intervenciones estratégicas, mientras que la coalición sistémica (CS) priorizaba la evaluación de desempeño de todo el subsistema para optimizar la asignación del presupuesto. La propuesta de la CE prevaleció inicialmente gracias al respaldo de los directivos del MEF que impulsaron la reforma desde su agendación. Sin embargo, con los cambios en la dirección del ministerio, la CS, cuyo enfoque se alineaba mejor con la nueva administración, asumió el liderazgo en la futura conducción de la reforma. A pesar de su relativo éxito, que una reforma destinada a vincular el presupuesto con los resultados que la ciudadanía valora y necesita dependa de la voluntad de tan pocas personas evidencia no solo su fragilidad teleológica, sino también la precariedad democrática peruana. En consecuencia, se sugiere que la modernización de la gestión pública nacional requiere mayor articulación institucional, descentralización del poder y una orientación hacia la Nueva Gobernanza Pública.

Palabras clave: presupuesto por resultados, coaliciones promotoras, aprendizaje de políticas públicas, reforma del Estado, modernización de la gestión pública.



Índice

Introducción.....	1
Capítulo 1: Marco teórico	5
1.1. Genealogía del presupuesto por resultados	5
1.2. Análisis de políticas públicas	7
1.2.1. Enfoque de coaliciones promotoras de políticas públicas.....	8
Capítulo 2: El presupuesto por resultados en Perú	11
2.1. Antecedentes.....	11
2.2. Narración del caso	15
2.2.1. Agendación de la reforma.....	15
2.2.2. Formación del Equipo de PpR.....	19
2.2.3. Diseño de la reforma.....	20
2.2.4. Implementación de la reforma	23
2.2.5. Transición hacia la segunda etapa de la reforma	24
Capítulo 3: Análisis desde el enfoque de coaliciones promotoras de políticas públicas	27
3.1. Formación y proceso de las coaliciones	27
3.2. Sistemas de creencias.....	33
3.3. Aprendizaje de políticas.....	37
3.4. Manejo de recursos	38
3.5. Parámetros relativamente estables del subsistema	44
3.6. Perturbaciones externas de carácter dinámico	47
Conclusiones.....	48
Referencias bibliográficas	56
Anexos	60
Anexo A: Tabla de entrevistas	60

Índice de figuras

Figura 1: Línea de tiempo.....	26
Figura 2: Actores dispersos.....	30
Figura 3: Formación de la CI.....	31
Figura 4: Formación del Equipo de PpR.....	31
Figura 5: Formación de la CE y la CS.....	32
Figura 6: La CS es dominante.....	32
Figura 7: Sistema de creencias de la CE.....	34
Figura 8: Sistema de creencias de la CS.....	36
Figura 9: Respaldo de unidades ejecutoras.....	42
Figura 10: Respaldo de Alta Dirección del MEF	43



Índice de tablas

Tabla 1: Entrevistados.....60



Glosario

BID	Banco Internacional de Desarrollo
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CPCGR	Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República
DGPM	Dirección General de Presupuesto Multianual
DCGP	Dirección de Calidad de Presupuesto Público
DGPP	Dirección General de Presupuesto Público
DNPP	Dirección Nacional de Presupuesto Público
EDEP	Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GpR	Gestión por Resultados
IFI	Institución Financiera Internacional
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINSA	Ministerio de Salud
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAN	Programa Articulado Nutricional
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PPE	Programa Presupuestal Estratégico
PpR	Presupuesto por Resultados
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIGA	Sistema de Información de Gestión Administrativa
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú

Introducción

El presupuesto por resultados (PpR) fue uno de los cinco pilares de la *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021* (Presidencia del Consejo de Ministros, 2012) y una de las reformas más ambiciosas de la política peruana contemporánea. Su propuesta de vincular la presupuestación pública con resultados orientados al beneficio real de la ciudadanía representaba una ruptura con las tendencias institucionalistas, inerciales e ineficaces del sistema administrativo. Sin embargo, resulta sorprendente que, después de más de quince años de implementación, la asignación presupuestal siga dependiendo de negociaciones políticas entre el MEF y las unidades ejecutoras. Si bien hay una miríada de factores que pueden explicar por qué esta reforma no ha logrado concretar plenamente su propósito, analizar la evolución de las ideas que orientaron el PpR en Perú puede ayudar a comprender mejor el devenir de reformas de esta envergadura.

El cambio en las ideas orientadoras de la reforma puede apreciarse con bastante claridad en la comparación de dos documentos oficiales, que, aunque responden a contextos diferentes, fueron producidos por miembros del mismo equipo de consultores técnicos responsables de su diseño en el MEF. Pues, a pesar de que ambos documentos coinciden en su concepción del PpR como la vinculación entre presupuesto y resultados, difieren considerablemente en cómo debe realizarse dicha vinculación.

Por un lado, el diseño de reforma presentado en el primer documento (Ministerio de Economía y Finanzas, 2008), considera que el MEF debe asignar el presupuesto en función de la concreción de productos que conduzcan a resultados que beneficien directamente a la ciudadanía. Dicha concreción puede requerir la cooperación de instituciones de diversos sectores y niveles de gobierno, por lo que la responsabilidad de la obtención de los resultados esperados es colectiva. Partiendo de la tendencia de los pliegos a programar su ejecución presupuestal desde sus prerrogativas institucionales, la reforma recurre a metodologías que las obliguen a fundamentar sus acciones en evidencia científica. Dada la magnitud de dicha labor, la reforma debe limitarse estratégicamente a objetivos considerados prioritarios. Dichos arreglos derivaron en la cooperación de múltiples instituciones en la concreción de uno de los resultados estratégicos planteados por la reforma: la reducción en un 10% de la

desnutrición crónica infantil entre 2007 y 2012, marco temporal en el que estuvo vigente este diseño (Salhuana, 2021).

Por otro lado, el segundo documento (Ministerio de Economía y Finanzas, 2012), sostiene que, para profundizar en la vinculación entre presupuestación y resultados, se necesita que el MEF asigne el presupuesto público teniendo como criterio la evaluación del desempeño institucional en la concreción de resultados. A diferencia de lo expuesto en el primer documento, este segundo diseño de la reforma considera que, para garantizar la rendición de cuentas, se requiere que cada institución se responsabilice con cumplir los resultados que ellas mismas consideren prioritarios y produzca la información necesaria que evidencie el impacto de su accionar. Así, en aras de garantizar su compromiso con la reforma, o su apropiación de la misma, deben ser las propias instituciones quienes tomen las riendas de la delimitación y concreción de los resultados. Para facilitar la programación de su labor, las instituciones deben recurrir a una metodología menos rigurosa que la del diseño anterior, pero cuya familiaridad resulta menos demandante y que propicie la apropiación de la reforma por cada vez más sectores de la administración pública. Estas nuevas medidas, implementadas desde 2012, contribuyeron a la promoción entre los pliegos de una cultura de información, evaluación y rendición de cuentas, así como una rápida expansión en los productos abarcados por la reforma¹.

Esta primera exposición del contraste entre ambos diseños como ilustración del cambio en las ideas orientadoras de la reforma es bastante sugerente. Pues, si bien comparten una conceptualización básica de la reforma, las divergencias entre sus propuestas fueron lo suficientemente significativas para llevar a cabo impactos sustancialmente distintos en la configuración de la presupuestación pública. El hecho de que ambos documentos hayan sido producidos por el mismo grupo, pero que los autores del segundo tengan la pretensión de enmendar lo que perciben como falencias normativas de los autores del primer diseño sugiere que hubo cierta tensión en la conducción de la reforma al interior del equipo en términos ideológicos y que esta fue resuelta en favor de lo propuesto en el segundo diseño.

Entonces, cabe sugerir que el cambio en las ideas orientadoras de la reforma tuvo un rol fundamental en el desenvolvimiento de la misma. En vista de su importancia para el desarrollo de una de las reformas de la gestión pública peruana más

¹ Entrevistas a Huaita, Mesinas, Paulini y Silva.

importantes del siglo XXI, la presente investigación pretende dar cuenta de dicho cambio desde el enfoque de coaliciones promotoras de políticas públicas. Específicamente, la pregunta de investigación que estructura este trabajo es la siguiente: ¿de qué manera y por qué cambió el núcleo de creencias que orienta el diseño del presupuesto por resultados peruano?

Para responder dicha pregunta, en el primer capítulo de esta tesis, se empieza con una breve exploración del marco teórico correspondiente. Dicho capítulo consta de dos partes. En la primera, se realiza una genealogía del presupuesto por resultados, en la cual se constata su vinculación con la proliferación finisecular de acercamientos gerenciales a la gestión pública, particularmente a la gestión por resultados (GpR) y, por extensión, a la nueva gestión pública (NGP). En la segunda parte, se exploran los principales modelos de análisis de políticas. Debido a su abordaje sistémico a la complejidad de la hechura de las políticas públicas, se destaca la fertilidad analítica del modelo de procesos. Dentro de este modelo, dada la prominencia ideática en el caso en el caso estudiado, se justifica el uso del enfoque de coaliciones promotoras. Este enfoque sostiene que actores de diversas instituciones forman coaliciones en torno a la promoción de una visión normativa específica sobre una política pública, con el objetivo de plasmar un sistema de creencias compartido en el subsistema donde dicha política busca incidir.

El segundo capítulo es un relato esquemático del proceso de la reforma del presupuesto por resultados peruano. Dicha narración parte de los antecedentes históricos de la reforma. Seguidamente, se relata la cooperación entre actores de múltiples instituciones públicas, privadas, nacionales e internacionales en la agendación de la reforma en la Ley N.º 28927 en 2006. Tras ello, se explica la formación de la unidad especial encargada del diseño y la implementación de la reforma, el Equipo de PpR. Por último, se narran las tribulaciones en el diseño de la implementación de la reforma hasta finales de 2011.

En el tercer capítulo, se analizan los hechos expuestos en el capítulo precedente desde el enfoque de coaliciones promotoras. En primer lugar, se explica la formación de la primera encarnación de la coalición (CI) como el esfuerzo coordinado de representantes de la DNPP, la CPCGR, la MCLCP y el BID para la inclusión en la Ley N.º 28927 de una reforma del presupuesto por resultados orientada a la consecución de once acciones prioritarias. A continuación, se explica que, con la creación del Equipo de PpR, la CI se ve reducida a un grupo de consultores técnicos que conservan

el acercamiento propositivo básico de su encarnación. No obstante, la diversidad en las experiencias dentro del equipo derivó en la subdivisión de la CI en dos coaliciones —la coalición estratégica (CE) y la coalición sistémica (CS)— con acercamientos divergentes a la reforma. Posteriormente, se explican los aprendizajes unilaterales de cada coalición en el refinamiento de sus propuestas sobre la reforma, pero se resalta la ausencia del aprendizaje mutuo entre coaliciones. Después, se ilustra que, si bien ambas coaliciones cooperaron en su búsqueda de hacerse con información y financiamiento, la estrategia dominante de obtención de recursos en el subsistema presupuestal es la búsqueda de respaldo político de sus propuestas por parte de los altos directivos del MEF. Dado que la CE contaba con dicho respaldo, sus propuestas fueron dominantes en la orientación de la reforma. En el siguiente apartado, se explica que el subsistema presupuestal se caracteriza por la concentración de poder por parte del MEF, dada su capacidad de condicionar el comportamiento del resto de actores en el subsistema. De ahí que el éxito de una reforma acuñada en su seno dependa, en buena parte, del mantenimiento del respaldo de sus directivos. Por eso, la pérdida de dicho respaldo por parte de la CE dio cabida a la suplantación de la CS en el rol dominante tras obtener el apoyo de la nueva junta directiva. Así, el enfoque de coaliciones permite demostrar los cambios en el diseño de la reforma como resultado de un *shock* interno al subsistema presupuestal.

Las conclusiones sintetizan lo abordado en toda la tesis y ahondan en sus implicancias. En particular, se destacan cuatro observaciones. La primera aborda cómo un proceso de aprendizaje mutuo entre las coaliciones podría haber dado paso a la superación de las falencias de sus respectivos sistemas de creencias. La segunda critica la excesiva dependencia de la reforma en el respaldo político de los altos directivos del MEF. La tercera extiende dicha crítica a la restricción antidemocrática del diseño de una reforma que pretende tener impacto directo en la ciudadanía a la esfera tecnocracia. Finalmente, la tesis cierra con una exaltación de la flexibilidad y fertilidad del enfoque de coaliciones promotoras para dar cuenta del sistema político peruano y explora posibles futuras líneas de investigación.

Capítulo 1: Marco teórico

En este capítulo se abordan los términos y enfoques pertinentes para la presente investigación. En la primera parte, se realiza un acercamiento conceptual a la reforma del presupuesto por resultados peruano a la luz de sus fundamentos teóricos. Asimismo, en la segunda, se discuten los modelos de análisis de políticas públicas más relevantes para entender los cambios ocurridos en los procesos de políticas relacionados con el PpR en Perú. Dadas las características del proceso de esta reforma, se presta particular atención al enfoque de coaliciones promotoras de políticas públicas.

1.1. Genealogía del presupuesto por resultados

Tanto en términos discursivos como históricos, la reforma del PpR en Perú se inscribe dentro del advenimiento de la NGP en Latinoamérica desde finales del siglo XX. El neologismo *new public management* fue acuñado por Hood (1991) para referirse a un conjunto de doctrinas administrativas que dominaron las reformas estatales de los países de la OCDE ante la crisis del Estado de bienestar, especialmente a partir de finales de los años setenta del siglo pasado. Aunque ninguna teoría encapsula a esta familia de reformas, una descripción común del contenido doctrinal central de la NGP es la de un matrimonio de diferentes visiones, actitudes y creencias entre la nueva economía institucional y la gerencia profesional (García, 2007). La primera aglomeración conceptual fue constituida por la teoría de la elección pública, la teoría de los costes de transacción y la teoría de la agencia, que ayudaron a generar un conjunto de doctrinas de reformas basadas en la contestabilidad, la elección del usuario, la transparencia y la concentración de estructuras de incentivos. La segunda fue producto de la incorporación de prácticas administrativas propias del sector privado en el sector público. Doctrinalmente, dichas prácticas derivaron del neotaylorismo, cuyo despliegue requiere un *expertise* técnico portátil, con un amplio poder discrecional para obtener resultados; de la constitución de culturas organizacionales apropiadas, y del sometimiento a constantes mediciones y reajustes para promover un mejor desempeño institucional (García, 2007).

La GpR deriva de esta proliferación en acercamientos gerenciales a la administración pública. La finalidad de esta estrategia de gestión es priorizar la obtención de resultados que satisfagan las necesidades y demandas ciudadanas, es decir, poner al Estado a servicio de la ciudadanía (Makón, 2014), lo que implica “cambiar el paradigma de las administraciones públicas centradas en el control de medios” (p. 113). Entiéndase, entonces, que, al enfatizar los resultados por encima de los procedimientos, esta estrategia involucra un cambio sustancial en la cultura organizacional y en el modelo de gestión (p. 119).

El PpR es la aplicación de los principios de una gestión orientada a resultados al ciclo presupuestal. Dicho enfoque “vincula los fondos asignados a resultados medibles, incrementando la transparencia de las políticas públicas, a partir de la articulación entre metas, resultados a alcanzar y objetivos de política, proveyendo los medios para monitorear el progreso hacia el logro de estos objetivos” (Pahlen et al., 2016, p. 15). Puesto que la prioridad de este enfoque es la resolución de problemas críticos que afectan a la población, la asignación del presupuesto contempla la necesidad de la intervención coordinada de diversos actores, por lo que la planificación del accionar gubernamental trasciende las prerrogativas de los pliegos presupuestales (Ministerio de Economía y Finanzas, 2008).

Lamentablemente, la pretensión del presupuesto por resultados de romper con el “esquema tradicional de enfoque institucional de intervenciones que generan aislamiento y nula articulación de la intervención del Estado” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2007) puede entrar en tensión con la habitual gradualidad y el incrementalismo de los cambios en los procesos de políticas en las democracias representativas (Lindblom, 1959). Dado que el proceso de presupuestación peruana es incremental, rígido e inercial (Shack, 2006), dicha tensión es palpable, pues, en lugar de responder a acuerdos consuetudinarios entre representantes de instituciones públicas en pos de la estabilidad fiscal, con el presupuesto por resultados se abre la posibilidad de que la asignación presupuestal anual cambie considerablemente en función de las prioridades estratégicas gubernamentales y de la evaluación de los resultados logrados en la implementación. En consecuencia, los promotores de una reforma tan ambiciosa deberían estar en condiciones de responder adecuadamente a las posibles resistencias y obstaculizaciones que pueden derivarse de su implementación.

1.2. Análisis de políticas públicas

En primera instancia, se entiende a las políticas públicas como el accionar intencional del gobierno, es decir, lo que este decide hacer o dejar de hacer (Dye, 2017). Con mayor precisión, se puede agregar que el propósito de una política pública es solucionar un problema público que afecta a un grupo claramente delimitado, que cuenta con un programa de actuación político-administrativo y que involucra a múltiples actores públicos y privados en un proceso complejo de toma de decisiones, dentro de un marco institucional y a luz de la realidad social, económica y política (Subirats et al., 2008).

El análisis de políticas públicas pretende explicar este accionar². Sin embargo, dada la complejidad y ambigüedad de la hechura de las políticas, los analistas recurren a modelos conceptuales y herramientas heurísticas. Estas representaciones simplificadas de la realidad permiten clarificar cómo se piensa sobre las políticas públicas, identificar los elementos claves para su análisis, sugerir explicaciones de sus cambios y continuidades, realizar predicciones y facilitar la comunicación entre analistas (Dye, 2017).

Klijn (1998) identifica tres grandes modelos de análisis de políticas públicas en el desarrollo histórico de la ciencia política: el racional, el incremental y el de procesos. Por un lado, el modelo racional interpreta la hechura de las políticas como el proceso de toma de decisiones de un actor racional que busca maximizar la ganancia social (Dye, 2017). Este cálculo de costos y beneficios requiere que quien concentra la potestad deliberativa establezca metas basadas en la comprensión integral del problema público y que conozca y jerarquice la totalidad de alternativas políticas, así como las preferencias axiológicas sociales (Aguilar, 1992). Por otro lado, el modelo incremental considera que, a pesar de que los funcionarios sean los tomadores de decisiones por excelencia en la elaboración de las políticas públicas, estos no comparan científicamente una multitud de escenarios al formular una política pública, sino que realizan pequeños ajustes con base en la experiencia. Ya sea por incapacidad intelectual, falta de información, resistencia institucional o constricciones temporales, las políticas públicas resultantes de este método de comparaciones

² Subirats y compañía (2008) explican que hay escuelas de pensamiento cuyo análisis de las políticas públicas favorece la evaluación de su impacto en la sociedad o la verificación de teorías políticas. No obstante, esta investigación prioriza el estudio de la acción.

sucesivas y limitadas optan estratégicamente por ofrecer alternativas políticamente viables (Lindblom, 1959). Finalmente, el modelo de procesos considera que la hechura de las políticas públicas es un proceso complejo, dinámico e impredecible, en el que intervienen múltiples actores públicos y privados con intereses, preferencias, ideas, estrategias y recursos variables (Klijn, 1998). Esta caracterización demanda la adopción de un enfoque sistémico para el análisis de políticas públicas y, por lo tanto, la independencia con respecto a atajos heurísticos prevalentes en los modelos precedentes, como el ciclo de las políticas públicas.

1.2.1. Enfoque de coaliciones promotoras de políticas públicas

Entre la mirada de acercamientos derivados de la apertura conceptual sobre el modelo de procesos, el marco teórico de las coaliciones promotoras de políticas públicas resulta particularmente fértil para la comprensión del objeto de estudio de esta investigación. Dicho enfoque busca explicar cómo las coaliciones de actores en un subsistema de política aprenden e incrementan sus recursos para trasladar sus sistemas de creencias a los programas gubernamentales (Martínón, 2007). Así, este enfoque resalta el poder explicativo de las ideas en el cambio de las políticas públicas. Complementariamente, el marco considera cómo las características del subsistema y las perturbaciones externas al mismo condicionan el accionar de las coaliciones (Martínón, 2007).

La unidad de análisis de este marco son los subsistemas de políticas. Estos son subunidades de un sistema político demarcadas por un área de políticas específica y conformada por actores públicos y privados, que pretenden plasmar sus creencias sobre ella en la formulación e implantación de políticas públicas (Alayza y Bensa, 2019). Más allá de verse movilizados exclusivamente por intereses privados, se asume que los actores creen que sus ideas representan el curso de acción correcto y, por ello, buscan encaminar el desenvolvimiento de las políticas públicas de su área en esa dirección. De ahí que los actores formen coaliciones promotoras en función de la afinidad de sus sistemas de creencias (Martínón, 2007).

Los sistemas de creencias son “las estructuras de pensamiento y opinión de las élites de las políticas públicas” (Martínón, 2007, p. 295). Están compuestos por tres capas concéntricas: el núcleo profundo, las creencias nucleares sobre políticas y las

creencias secundarias sobre políticas (Alayza y Bensa, 2019). La primera capa abarca los postulados morales, políticos e identitarios subyacentes a la comprensión e intervención de la coalición en la totalidad del sistema político. La segunda contiene las creencias que articulan normativa, conceptual y causalmente la interpretación del problema público concerniente al subsistema donde opera la coalición. Finalmente, la tercera aborda los aspectos más acotados del problema y las políticas, así como las preferencias técnicas e instrumentales para trasladar las creencias nucleares a los programas gubernamentales.

Las coaliciones adoptan diferentes estrategias para promover sus creencias entre los actores que tienen autoridad sobre la formulación e implementación de las políticas públicas en el subsistema (Alayza y Bensa, 2019). Para ello, incrementan y administran los recursos a su disposición. Esto puede incluir la adquisición de fondos financieros, la incorporación de nuevos miembros a la coalición, la obtención de apoyo político de figuras u organizaciones clave, el sabotaje o desprestigio de las coaliciones enemigas, etc. (Martín, 2007). En la misma línea, las coaliciones tienden al aprendizaje orientado a las políticas públicas; es decir, al replanteamiento de sus creencias nucleares y secundarias sobre las políticas públicas para fortalecer sus propuestas y, así, poder realizar sus fines. Este proceso de retroalimentación continuo parte de la producción o acceso a nueva información resultante de constantes investigaciones y/o de la experiencia de la implementación (Martín, 2007).

No obstante, el aprendizaje con base en la experiencia es un tanto ambiguo. Puesto que las coaliciones carecen de control sobre todos los factores que intervienen en la implementación, no pueden saber exactamente qué de su sistema de creencias determina el resultado (Jenkins-Smith y Sabatier, 1993, como se citan en Martín, 2007). Y en caso de resultados negativos, la coalición no puede reexaminar sus creencias productivamente, lo que la pone en una posición desventajosa en relación con las otras coaliciones que compiten en el subsistema.

De acuerdo con Alayza y Bensa (2018), a pesar de que sea habitual que una coalición sea dominante y las demás la desafíen constantemente, existe la posibilidad de negociación y aprendizaje entre coaliciones. Este cambio es reconocible en que las coaliciones involucradas vean alterados sus sistemas de creencias en función de su diálogo. Así, el proceso de la política puede verse enriquecido por una retroalimentación constante entre diferentes facciones. Este proceso se ve facilitado por un nivel bajo de conflictividad entre coaliciones, por el rol mediador de los brókeres

de políticas y por la existencia de un foro de análisis lo suficientemente abierto y profesional (Martinón, 2007). No obstante, incluso cuando el aprendizaje orientado a las políticas no lleva a un proceso de retroalimentación entre coaliciones, este puede impactar en la manera en que los brókeres o funcionarios clave comprenden el problema y actúan a mediano plazo (Jenkins-Smith y St. Clair, 1993, como se citan en Martinón, 2007). Dependiendo de su injerencia en el subsistema político, esto puede llevar a un cambio sustancial en la política pública.

El aprendizaje orientado a las políticas y el manejo de recursos de las coaliciones están condicionados por los parámetros estructurales relativamente estables del subsistema (Martinón, 2007), como sus características institucionales, legales, económicas y socioculturales. Por ejemplo, Freigedo, Fuentes y Rodríguez (2015, como se citan en Alayza y Bensa, 2019) sostienen que una reforma sanitaria en Brasil fracasó debido al carácter corporativista, informal y precario del subsistema de política sanitaria. Asimismo, las coaliciones pueden verse afectadas por perturbaciones externas, es decir, eventos o procesos que alteran significativamente la dinámica del subsistema y el equilibrio entre coaliciones. Un caso ilustrativo fue el ascenso de Ollanta Humala a la presidencia, que llevó al reemplazo de la coalición dominante en el subsistema de transporte de Arequipa, facilitando así la reactivación de una reforma vial alineada con la nueva coalición (Alayza y Bensa, 2019).

De acuerdo con lo discutido, el enfoque de coaliciones promotoras plantea dos hipótesis clave sobre el papel de las ideas en el cambio de las políticas públicas (Martinón, 2007). I) Para que se produzca un cambio sustancial en el núcleo de políticas de un programa gubernamental dentro de un subsistema específico, es necesario que la coalición dominante sea reemplazada por otra o que una autoridad con mayor jerarquía imponga dicho cambio. II) Una perturbación externa al subsistema es una condición necesaria, pero no suficiente, para modificar de manera significativa el núcleo de políticas de un programa gubernamental. Es decir, el aprendizaje orientado a las políticas, por sí solo, no genera cambios en las políticas públicas; más bien, una coalición desafiante debe aprovechar el impacto de la perturbación externa en la redistribución de recursos dentro del subsistema para posicionarse como la nueva coalición dominante.

Capítulo 2: El presupuesto por resultados en Perú

Este capítulo ofrece un enfoque narrativo sobre la reforma del presupuesto por resultados en Perú. En la primera parte, se contextualiza la reforma dentro del proceso de modernización de la gestión pública iniciado en la década de 1990. Luego, en la segunda parte, se expone la sucesión de hechos y procesos clave para analizar la reforma desde el enfoque de coaliciones promotoras de políticas públicas.

2.1. Antecedentes

La proliferación de reformas administrativas basadas en la NGP en Latinoamérica, y específicamente en Perú, responde a la agudización de las deficiencias burocráticas durante la “década perdida” y al intento de los gobiernos por superarlas en un contexto de ajuste estructural guiado por el Consenso de Washington. El alza de intereses, producto de la crisis del Estado de bienestar en occidente, desembocó en la deuda latinoamericana, que en Perú derivó en una inflación del 1000% durante el primer gobierno de Alan García (Klarén, 2019). En la década de los noventa, el gobierno fujimorista se enfrentó con la misma disyuntiva que en su momento afectó a Thatcher y a Reagan: un aparato estatal grande e ineficiente que significaba un costo fiscal que la crisis no permitía solventar. A pesar de que en su campaña había prometido no aplicar el ajuste estructural que propuso su contrincante, el literato Vargas Llosa, Fujimori optó por reformas económicas incluso más drásticas, aunque los organismos financieros internacionales habían propuesto una dirección un poco más moderada (Klarén, 2019). A las reformas económicas le siguieron cuatro ciclos de reformas del Estado, con éxito y alcance variado, que, si bien cuentan con diferentes matices, operan bajo una racionalidad modernizadora (Cortázar, 2012).

No obstante, es necesario aclarar que la administración pública peruana, bajo el modelo que apuntaba a un Estado de bienestar (1970-1990), no era precisamente un ejemplo cabal de una burocracia weberiana. Como Bresser-Pereira (2001) indica, la región se encuentra envuelta en un proceso de reformas gerenciales desde ya hace un par de décadas, pero Perú no parte de las mismas condiciones que los países que gestaron dichas reformas. En otras palabras, tanto Perú como la mayoría de sus vecinos no están transitando de una administración pública burocrática a una

posburocrática. Ramió (2001) explica que la administración pública en Latinoamérica es estructuralmente sobreburocratizada, sin embargo, su comportamiento es infraburocratizado, *i. e.*, sería una mezcla de formalismo y clientelismo. Cortázar (2012) opina lo mismo sobre Perú, al calificar su administración pública como clientelar y, en cierta medida, clásica (weberiana). Esta caracterización se agudiza en los niveles regionales y locales, sobre todo después de un proceso inconcluso de descentralización a partir de 2002. No obstante, existen instituciones públicas a nivel nacional, las llamadas islas de eficiencia, que muestran un diagnóstico distinto, acercándose más a como una administración pública posburocrática debería funcionar.

Bresser-Pereira (2001) reconoce dos tipos de reformas en Latinoamérica: las burocráticas en el siglo XIX, de corte weberiano, y las gerenciales, influenciadas por la NGP, desde el último cuarto del siglo XX. Dado que, en general, la administración pública peruana es premoderna y clientelar, no nos enfocaremos en los proyectos fallidos de reforma burocrática. A partir de los años noventa, Cortázar (2012) identifica cuatro ciclos de reforma del Estado en Perú, que se pueden clasificar como reformas gerenciales.

- I. Primer ciclo (1991-1995): El primer gobierno fujimorista buscó reducir el sobredimensionamiento del Estado. La burocratización fue percibida como ineficiente en la administración pública. Se debatió si la reforma debía ser integral o de enclave, y se optó por la segunda estrategia. Se recurrió a programas de renuncia voluntaria para reducir el aparato estatal y se crearon entidades autónomas que separaran criterios técnicos de políticos. Esto significó el ascenso en poder de entidades como el MEF y el MINCETUR. Las reformas se concentraron en las islas de eficiencia, que adoptaron las doctrinas de la NGP, en especial el neoempresarialismo.
- II. Segundo ciclo (1996-2000): El segundo gobierno fujimorista intentó minimizar el desorden organizativo, producto de las primeras reformas, y aplicar a cabalidad la NGP. La reforma gerencial adquirió un nuevo rótulo, la modernización del Estado. Se buscó transformar los macroprocesos administrativos, al cambiar la estructura organizacional del ejecutivo y rediseñar los procesos y procedimientos internos de los organismos públicos. Se creó el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), se cerró

el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), se promovió el presupuesto por programas y se creó el SIAF.

- III. Tercer ciclo (2001-2004): El regreso a la democracia marcó la adopción de la modernización del Estado como un consenso nacional y las primeras iniciativas de descentralización administrativa. Se hicieron reformas constitucionales y legales para este fin, pero la descentralización no fue efectiva por una pobre capacidad estatal regional y local. La administración pública ahora debe tomar en cuenta “la diversidad contextual de un sistema descentralizado complejo y desordenado” (p. 228).
- IV. Cuarto ciclo (2007-actualidad): Este ciclo de reformas específicas y graduales se enfocó en la eficiencia y capacidad del servicio civil con base en el gerencialismo público. Esta reforma se plasmó en la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos y la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), los Contratos Administrativos de Servicio (CAS), la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) y el Consolidado de los Avances en Reforma del Estado y la Estrategia de Modernización de la Gestión del Estado. Se le acusó de ser una “reforma inconexa” que facilitaba la inversión de las industrias extractivas, a través de la simplificación administrativa.

El análisis de Cortázar nos demuestra que la mayoría de las reformas gerenciales han tenido poco alcance o permanecen inconclusas. Los discursos, las prácticas y las disciplinas de la NGP están presentes en todos los ciclos, pero es en el segundo ciclo que el vocablo modernización del Estado es utilizado para referirse a la reforma del Estado. Es en este primer intento de modernización que empieza a introducirse el acercamiento de la GpR.

Como precursores del PpR en este ciclo, podemos rescatar al SIAF y el presupuesto por programas. En 1995, se implementa el SIAF, una herramienta informática sistémica que automatiza el registro de los ingresos y de los gastos del sector público y los vincula con las actividades y proyectos que financian. Esto hizo viables y eficientes los pagos de tesorería y el almacenamiento de los registros contables y financieros en un momento de crisis, así como, posteriormente, la vinculación de asignaciones, aprobaciones y ejecuciones de gastos con productos y resultados. Tras la pérdida de independencia del fujimorismo, el MEF no volvió a ser el ministerio politizado de los ochenta, sino que mantuvo un alto nivel profesional en

su interior, que le ha permitido restringir el manejo político de la política económica (Cortázar, 2012).

Un dato importante de este periodo, que muestra que la independencia del MEF era mayor que la que Fujimori le “concedía”, es la forma cómo los técnicos coordinaron con las entidades financieras internacionales sus planes de reforma. Por ejemplo, los técnicos demostraron tener una agenda propia distinta a la del expresidente, al solicitar al Fondo Monetario Internacional (FMI) que incluya en sus cartas de intención temas que Fujimori era renuente a reformar, como el sistema de pensiones. Cuando Fujimori se negaba a realizar reformas sugeridas por los técnicos, ellos buscaron el apoyo de las organizaciones internacionales para incluir estos temas como parte de sus condiciones y así convencer al exmandatario (Cortázar, 2012).

En 1996, se impulsa el presupuesto por programas desde la DGPP, que, como cuyo nombre indica, buscaba estructurar el presupuesto en programas, en lugar de sectores. Esta iniciativa derivó en la reforma de la estructura presupuestal denominada Funcional Programática (Salhuana y Cordero, 2015).

Desde el año 2000, la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del MEF introduce el Planeamiento Estratégico como un marco en el que las entidades públicas desarrollan instrumentos de planeamiento a corto plazo, como los Planes Operativos Institucionales (POI), y a mediano plazo, como el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) y los Planes Estratégicos Institucionales (PEI). Esto es particularmente significativo para la concentración del poder en el MEF, pues en ese momento no había entidades encargadas de la planificación estratégica, como lo fue posteriormente el CEPLAN.

Desde el 2003, se implementa el Presupuesto Participativo, en el que grupos organizados y en coordinación con las autoridades democráticamente elegidas conciertan la asignación de los recursos públicos orientados a la inversión pública a nivel regional y local. Los incentivos de gestión, por su parte, responden a la necesidad de lograr que los funcionarios cumplan con el trabajo que ya tienen asignado realizar mediante el otorgo de bonos en función de su productividad (Salhuana y Cordero, 2015).

Finalmente, los Convenios de Gestión de la PCM, los Convenios de Administración por Resultados del MEF, los Convenios de Gestión del FONAFE y los Acuerdos de Gestión en el sector salud operaban en la misma lógica al signar bonos

a las entidades públicas en tanto se comprometían. Todavía no se hablaba de manera estructural de la GpR ni del PpR, estos esfuerzos eran iniciativas de mejora de desempeño, y “hay una diferencia entre hablar de desempeño y resultados”. Lastimosamente, estas iniciativas carecían de articulación, coordinación y evaluación de la gestión pública³.

2.2. Narración del caso

En este apartado se encuentra un relato esquemático de la sucesión de eventos constitutivos en el proceso de establecimiento del PpR peruano entre 2005 y 2011. Dicho proceso involucró la articulación de intereses, creencias y recursos de múltiples actores, por lo que elaborar una narrativa que abarque minuciosamente la trayectoria de todos los involucrados entorpecería los objetivos de esta investigación. De ahí que la trama aquí expuesta privilegie la perspectiva de sus protagonistas.

2.2.1. Agendación de la reforma

El MEF es reconocido por la facilidad con la que puede condicionar el accionar del resto de entidades públicas, pero no se le presta la suficiente atención a lo adverso que es al cambio⁴. Sus funcionarios de línea están legalmente sujetos a las estipulaciones del ciclo presupuestario, por lo que se consumen en ello⁵. Por ello, solo los equipos técnicos como los de la DNPP y la DGPP tuvieron la libertad de acción para promocionar iniciativas reformistas⁶.

Desde principios de siglo, Roger Salhuana, uno de los consultores técnicos que trabajaban para la DNPP, estuvo involucrado en tentativas de reforma que impulsaron la GpR. Dichas iniciativas no tuvieron mayor repercusión o audiencia dentro del MEF, hasta que, a mediados del 2006, en representación del director de la DNPP, Nelson Shack, firmó un préstamo condicionante con el BID que comprometía a Perú a implementar una reforma del presupuesto por resultados⁷.

³ Entrevista a Salhuana.

⁴ Entrevistas a Salhuana, Silva y Valdivia.

⁵ Entrevistas a Paulini, Salhuana y Valdivia.

⁶ Entrevistas a Silva y Valdivia.

⁷ Entrevista a Salhuana.

Paralelamente, Luis Alva Castro, congresista oficialista y presidente de la CPCGR, buscaba concretizar el compromiso del plan de gobierno aprista para mejorar el gasto público, introduciendo un puñado de artículos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007⁸ (Salhuana, Luna y Cordero, 2014). Los asesores de Alva Castro sabían que, tras la firma del préstamo condicionante, el equipo técnico de la DNPP estaba elaborando una propuesta concreta de reforma de PpR. Consecuentemente, para aunar esfuerzos, los asesores solicitaron al equipo de la DNPP reportar sus avances en un congreso dedicado a la GpR organizado por el Banco Mundial⁹. Salhuana representó al equipo técnico de la DNPP con una exposición de los elementos constitutivos de la reforma que planeaban realizar desde el MEF. Con base en lo expuesto por Salhuana, los asesores de Alva Castro elaboraron una propuesta de PpR, pero, antes de incluirla en la Ley Anual de Presupuesto, la enviaron a la DNPP para recibir sus comentarios.

La DNPP no recibió bien la noticia. Al igual que el resto de las direcciones del MEF, la DNPP estaba acostumbrada a promover reformas mediante decretos, porque así tenían mayor control sobre el proceso. Por eso, la sugerencia del Congreso fue interpretada como un atropello a su autoridad¹⁰. Este conflicto de intereses fue resuelto, a favor de la inclusión de la reforma en dicha ley, gracias al respaldo político de Alva Castro y a la legitimidad obtenida por la intervención de la MCLCP. Este agente de la sociedad civil llevaba años haciendo *lobby* en el Congreso para avanzar medidas orientadas a la protección de la primera infancia¹¹. A cambio de su respaldo en este *impasse*, la MCLCP propuso que los cinco programas presupuestales con los que arrancarían la reforma estuvieran destinados a la primera infancia¹². Dado el peso que la reducción de la desnutrición infantil tenía dentro de las prioridades discursivas del gobierno, la introducción de once acciones prioritarias, como el foco estratégico de la reforma en el proyecto de ley de presupuesto fiscal del 2007, fungió de un elemento cohesionador y legitimante en el breve periodo de tensión entre el MEF y el Congreso respecto a su carácter de ley.

⁸ Implementar reformas desde la Ley Anual de Presupuesto es una práctica bastante común en el congreso. Para mayor información, revisar Patriau (2015).

⁹ Entrevista a Salhuana.

¹⁰ Entrevista a Chávez, Salhuana y Valdivia.

¹¹ Entrevistas a Chávez, Cordero, Mesinas y Salhuana.

¹² Entrevistas a Chávez, Cordero, Mesinas y Salhuana.

Así, la propuesta elaborada por los asesores en la CPCGR fue modificada una vez más para incorporar las acciones prioritarias de la MCLCP a la propuesta original de los representantes de la DNPP. Después de un proceso de argumentación parlamentaria liderado por Luis Alva Castro, en el cual no hubo mayor complicación, se aprobó la introducción de la reforma en el cuarto capítulo de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007 (Salhuana, Luna y Cordero, 2014).

En dicha ley se estipulan dos puntos centrales para el proceso de la reforma. El primero es la delimitación de los instrumentos de implementación del presupuesto por resultados. El principal instrumento de la reforma es la programación estratégica, es decir, la creación de programas de coordinación multisectorial y multinivel orientados a la obtención de resultados prioritarios. En la ley se determina la creación de cinco PPE:

- El Programa Articulado Nutricional (PAN)
- El Programa Salud Materno Neonatal (SMN)
- Los Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo de la Educación Básica (PELA)
- El Acceso de la Población a la Identidad
- El Acceso a Servicios Sociales Básicos y Oportunidades de Mercado

Se escogieron estos cinco programas, porque, en conjunto, velarían por la defensa presupuestaria y la obtención de resultados derivados de las once acciones prioritarias incluidas en la ley por la intervención de la MCLCP. Dichas acciones son las siguientes:

- La atención de la mujer gestante.
- La atención del niño menor de 29 días.
- La atención del niño menor de 5 años.
- La atención de enfermedades diarreicas y respiratorias agudas.
- El abastecimiento de agua segura y vigilancia y control de calidad de agua para consumo.
- El registro de nacimiento y de identidad.
- El control de asistencia de profesores y alumnos.
- La atención educativa prioritaria a niños y niñas de 5 a 7 años.
- La formación matemática y comprensión de lectura al final del primer ciclo de primaria.

- La supervisión, monitoreo, asesoría pedagógica y capacitación a docentes.
- La atención a infraestructura escolar en riesgo.

Dado su carácter transversal, la ley estipula que la implementación de estos programas recae en el trabajo en conjunto de los siguientes pliegos públicos:

- Ministerio de Educación (MINEDU)
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)¹³
- Ministerio de Salud (MINSA)
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)
- Gobiernos Regionales
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)

Igualmente se optó por la adopción obligatoria de índices de desempeño para el seguimiento y evaluación de dichos PPE, bajo los que los pliegos participantes deberán justificar los cambios en su presupuesto.

El segundo punto importante estipulado por la ley fue la orden de crear una “unidad especial” dentro de la DNPP encargada de la elaboración de un plan de trabajo que incluya los instrumentos a desarrollarse, los plazos en los que serán implementados, los mecanismos que permitirían su evaluación y cuyos progresos estén disponibles transparentemente al público en general a través de un portal web.

La aprobación de la nueva ley de presupuesto fue fundamental en la eliminación de todo rastro de resistencia inicial en el MEF respecto a la implementación del presupuesto por resultados. De la misma manera, sirvió como un referente estructural en la elaboración del diseño original de la reforma presupuestal, tanto en discurso como en metodología. Igualmente, marcó el primer precedente para la formación y expansión de un equipo especializado en el diseño e implementación de esta política, grupo que vendría a ser conocido como el Equipo de PpR¹⁴.

¹³ El MIMDES actualmente se denomina Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

¹⁴ Entrevista a Salhuana.

2.2.2. Formación del Equipo de PpR

La gestación de la unidad especial encargada del diseño e implementación de la reforma empezó a finales de 2006 en la DNPP. El carácter “especial” de esta unidad recae en que, a pesar de trabajar dentro de una de las direcciones más importantes del Estado, no estaba sujeta al mismo marco legal que los funcionarios de línea del ministerio, por lo que tenía basta libertad de acción.

Dado el liderazgo del equipo de la DNPP en la agendación de la reforma, la unidad especial se formó con ellos como núcleo. A ellos se acoplaron miembros del equipo técnico de la DGPM, quienes —al igual que su contraparte en la DNPP— habían estado promocionando reformas de la GpR, pero ligadas a inversión, seguimiento y evaluación¹⁵. El líder de este equipo, Juan Pablo Silva, se incorporó mediante una invitación directa de Salhuana, al argüir que desde la DNPP podría llevar a cabo los esfuerzos en evaluación y seguimiento de presupuesto que había estado realizando desde la DGPM¹⁶. Silva mantendría un rol de liderazgo importante en la comisión de evaluación y, en general, en la conducción de la reforma. Después de Silva, José Chávez, un especialista en evaluación y seguimiento, es la persona más importante que se incorporó a la unidad especial desde el equipo de la DGPM, pues su formación en Chile fue fundamental en el diseño del programa de evaluación independiente y, posteriormente, en el rediseño de la reforma en 2012.

Roger Díaz, especialista en seguimiento y evaluación proveniente del SNIP, se desempeñó como consultor para redondear el primer acercamiento del PpR peruano a la metodología del marco lógico, que, para el 2011, terminaría siendo el modelo estándar tanto para programación como para evaluación¹⁷. Carlos Ricse, el excoordinador de PARSALUD, fue convocado por José Arista, el viceministro de Hacienda, y Luis Carranza, el ministro de Economía, como el primer coordinador del equipo, pero este no permaneció más de medio año en dicho cargo. De ahí que Salhuana asumiera ese rol desde entonces.

Durante esta primera etapa, a comienzos de 2007, el desarrollo metodológico del diseño del presupuesto por resultados aún estaba por ser consolidado. El primer acercamiento metodológico para el diseño de programas presupuestales con el que

¹⁵ Entrevistas a Chávez, Mesinas, Silva y Valdivia.

¹⁶ Entrevistas a Salhuana y Valdivia.

¹⁷ Entrevistas a Cordero y Salhuana.

experimento el Equipo de PpR fue el de marco lógico¹⁸. Según Ugarte (2010), “es en esta coyuntura que se evaluó el desarrollo metodológico que se venía implantando en el sector salud” (p. 19). Lamentablemente, después de implementaciones piloto fallidas, el marco lógico probó no ser afín a los cambios que esta reforma buscaba hacer en la programación presupuestal, por lo que, con la aprobación del nuevo director de la DNPP, Juan Muñoz, se aprobó su abandono¹⁹. En remplazo de Díaz, Luis Cordero, un médico especialista en gestión de la salud, fue reclutado por Silva, Ricse y Salhuana en abril de 2007, debido a su exitosa experiencia en PARSALUD y a su manejo de metodologías causales basadas en evidencia. El equipo continuó expandiéndose a lo largo de la reforma gracias a la continuidad de préstamos de las IFI y a la incorporación de nuevos programas, pero ningún nuevo miembro tuvo tanta injerencia como los que se han mencionado hasta el momento.

Antes de continuar con esta narración, es importante anotar que, dado el alto nivel de concentración de poder y lo reactivo al cambio que es el MEF, los líderes del Equipo de PpR eran plenamente conscientes de que el futuro de la reforma dependía de mantener una relación cercana y fructífera con sus altos directivos. Como ilustraremos con mayor detalle en el siguiente capítulo, desde el principio de la reforma, Salhuana empezó a construir relaciones de confianza con tres figuras particularmente importantes: el ministro de Economía, Luis Carranza; el viceministro de Hacienda, José Arista, y el director de la DNPP, Jorge Muñoz. Estos tres directivos estuvieron presentes durante la mayoría del proceso de la reforma y apoyaron su implementación conforme al diseño original²⁰.

2.2.3. Diseño de la reforma

El reclutamiento de Cordero probaría ser fundamental en la superación del inicial tropiezo que se tuvo con la implementación del marco lógico en la programación presupuestal. Su metodología estratégica tenía como una prioridad la sustentación de los PPE en criterios académicos respaldados por evidencia empírica medible para la

¹⁸ Entrevista a Salhuana.

¹⁹ Entrevista a Salhuana.

²⁰ Entrevista a Salhuana.

construcción de modelos causales que garanticen la relación entre las acciones propuestas en cada programa y los productos y resultados esperados²¹.

Al requerir de evidencia científica para su sustentación, la programación presupuestal estratégica evita el problema presente en el uso del marco lógico para el diseño de programas, se aleja de una lógica institucional. Como explican Salhuana y Cordero (2015), “está claro que los productos deben ser suministrados por alguna o varias entidades públicas, pero la lógica del enfoque no las predetermina” (p. 24).

Para la correcta elaboración y evaluación de estos programas, se requiere de fuentes de información confiable. Pero, como indica Mesinas, en Perú, hasta antes de los avances de esta política pública, no había una “cultura de medición”; es decir, no era una práctica común el recojo ni la organización sistemática de información relevante para poder realizar un seguimiento del progreso de los programas y proyectos públicos. Por esto, se requirió crear una metodología de seguimiento de los indicadores de resultado y producto. En sus palabras: “nadie va a darte información si el sistema no se le demanda”²².

Mesinas declara que existen dos países latinoamericanos a los que se les puede considerar referentes en la implementación de instrumentos de seguimiento y evaluación presupuestal por resultados: Chile y México²³. Salvaguardando las diferencias en el diseño institucional de ambos países, la razón por la que el modelo chileno fue elegido para la metodología de evaluación del PpR peruano por sobre el mexicano radica en la sede de cada iniciativa. Por un lado, el modelo mexicano estaba centrado en su Secretaría de Desarrollo Social, equivalente al MIDIS peruano, lo que implicaba limitaciones en su capacidad de institucionalizar la reforma. Por otro lado, el modelo chileno estaba centrado en el Ministerio de Hacienda, lo que facilitaba su expansión mediante coerción financiera, rol que el MEF no tendría mayor problema en replicar. Como explica Huaita, “la fuerza que tiene el MEF radica básicamente en que acá tenemos el dinero, con esa fuerza podemos condicionar cosas. Yo no te doy plata si tú no me demuestras ciertas cosas, si tú no cumples ciertos requisitos”²⁴.

Debido a que, en Chile, “había mucha más experiencia, ya con instrumentos desarrollados”, Huaita explica que “básicamente se hizo un modelo superparecido al

²¹ Entrevistas a Paulini, Salhuana y Silva.

²² Entrevista a Huaita.

²³ Entrevista a Huaita.

²⁴ Entrevista a Huaita.

chileno en la parte de evaluación del gasto”²⁵. El proceso de diseño de la metodología de evaluación que se realizó durante 2008 tuvo como resultado las EDEP. Las EDEP consisten en la revisión del desempeño operativo de programas, líneas presupuestarias o entidades públicas realizadas por evaluadores externos, independientes a la entidad evaluada y a la entidad que encarga la evaluación. En palabras de Gracia, “su objetivo es evaluar el diseño y la implementación de la intervención pública evaluada, así como la eficiencia en el uso de los recursos públicos para obtener los resultados esperados” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016, p. 7).

Las EDEP utilizan el marco lógico como método para la evaluación de los PPE. La premisa detrás de esta evaluación es que, de estar bien diseñado, es decir, que las actividades estén planeadas en función a los productos y resultados esperados, el uso óptimo del presupuesto llevaría al cumplimiento de los objetivos del programa. Los informes finales de las evaluaciones de los PPE evaluados en 2008 muestran la interacción entre ambos instrumentos.

En primer lugar, buscan reconstruir la estructura lógica que sustenta al programa en el formato de una matriz lógica, es decir, su diseño (Ugarte, 2010). Esto significa recurrir a los indicadores disponibles para establecer una equivalencia entre los objetivos del PPE con los fines y propósitos propios de un marco lógico. De igual manera se utilizan indicadores, por lo general de producto, para describir los componentes del programa, así como indicadores de ejecución de recursos para las actividades que producirían los entregables.

A partir de los resultados encontrados en la evaluación, los especialistas realizan recomendaciones que las instituciones encargadas del programa se comprometan a adoptar. Esta matriz de compromisos, expone Gracia, “da lugar a una labor de seguimiento a cargo de los funcionarios del MEF, a fin de que las entidades públicas evaluadas cumplan, en los plazos estipulados, con los compromisos de mejora de desempeño pactados” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2016, p. 7).

La selección de los programas a ser evaluados es menester del MEF en función a su interpretación de los objetivos del gobierno y se plasma en la ley de presupuesto anual. Huaita explica que el proceso de selección empieza con el anteproyecto de ley, en el que los técnicos deciden, bajo sus criterios profesionales, qué programas

²⁵ Entrevista a Huaita.

deberían ser sometidos a evaluación. Este anteproyecto es evaluado por el Consejo de Ministros, que, después de ejercer o no su potestad de modificarlo, culminaría en un proyecto de ley para ser discutido en el parlamento. Una vez aprobado en pleno, se abriría un concurso público para escoger el panel de tres evaluadores independientes. Estos seleccionados eran expertos que no se conocían y realizaban el trabajo en conjunto, entre ellos, Huaita destaca la participación de Milton von Hesse, Carlos Oliva, Gino Costa y Carolina Trivelli²⁶.

2.2.4. Implementación de la reforma

El Equipo de PpR tuvo como una de sus prioridades realizar constantes campañas de capacitación con las unidades ejecutoras. Desde el principio de la reforma, se buscó que los pliegos comprendieran el enfoque de la GpR. Si bien este nuevo enfoque generó buenas expectativas entre los pliegos, estos no llegaron a comprender exactamente cómo habría de implementarse la reforma²⁷.

Efectivamente, durante los primeros meses, tras la conformación del Equipo de PpR, sus miembros no tenían mayor claridad sobre los aspectos metodológicos de los instrumentos que habrían de implementar. En el transcurso de la segunda mitad de 2007 a la primera mitad de 2008, empezaron a consolidarse los diseños de los instrumentos de programación, seguimiento y evaluación. Y sobre la base de ello comenzó a impartirse una nueva serie de capacitaciones para la adopción e implementación de las nuevas metodologías por los pliegos.

No obstante, fuera del sector de salud, que ya estaba bastante familiarizado con la metodología de las políticas públicas por evidencia, se presentaron quejas dentro de los pliegos sobre la complejidad de la programación presupuestal estratégica²⁸. La dificultad de apropiación de esta metodología llevó a los pliegos a contratar consultores, algunos de ellos miembros del Equipo de PpR, para que los asistieran en la elaboración de los documentos necesarios para sustentar la programación. Si bien esto no tuvo un efecto inmediato en el desenvolvimiento del proceso de la reforma, sería uno de los argumentos centrales para justificar un cambio en su diseño.

²⁶ Entrevista a Huaita.

²⁷ Entrevistas a Huaita, Mesinas y Silva.

²⁸ Entrevistas a Huaita, Mesinas y Silva.

2.2.5. Transición hacia la segunda etapa de la reforma

A finales de 2009, la DNNP se reestructuró en la DGPP. Juan Muñoz continuó a la cabeza de la dirección tras esta reestructuración. Fue su intención que los miembros del Equipo de PpR pasen a formar parte de los funcionarios de línea en la DGPP²⁹. El Equipo de PpR, hasta el momento una unidad informal con condición especial, es insertado oficialmente en la estructura de la DGPP y, por extensión, en el MEF. Sus miembros, hasta entonces contratados como consultores, entran como funcionarios oficiales del ministerio. A ellos se les sumó el personal del programa de incentivos municipales, formando ya un grupo considerable de funcionarios. Con eso cambió bastante la dinámica entre quienes se encargaron de la reforma y el MEF. Según Paulini, “la idea de Juan Muñoz era que nosotros pudiéramos introducir algunas modificaciones desde dentro, pero ya eso es muy difícil porque la operatividad te come”³⁰. Al asumir la dirección de la DPT, Salhuana dice que fue “capturado por la burocracia”, en referencia a verse abrumado por las responsabilidades de su nuevo cargo. La mayoría de miembros del Equipo de PpR fueron incorporados a la DCGP. En suma, los encargados del diseño e implementación de la reforma empezaron a tener menos influencia sobre su conducción.

La rotación de ministros y viceministros es algo rutinario en el Estado, sobre todo cuando hay crisis políticas. El hecho inusual de que Carranza y Arista permanecieran tanto tiempo como altos directivos en el MEF apoyó al éxito de la reforma. Sin embargo, eventualmente, renunciaron a sus cargos. Carranza se retiró en diciembre del 2009 por razones personales, mientras que Arista hizo lo mismo en enero de 2010 para asumir la presidencia regional de Amazonas. Carranza y Arista fueron remplazados, respectivamente, por Mercedes Aráoz, economista ligada al oficialismo, y Luis Castilla, tecnócrata de alto nivel que llegó a tener bastante cercanía con la pareja presidencial del siguiente gobierno. A diferencia de Aráoz, Castilla mostró bastante interés en la reforma, pero no necesariamente con el acercamiento del diseño original; más bien, su enfoque era bastante compatible con el de Silva³¹.

Lamentablemente, Muñoz murió repentinamente a mediados de 2010. Sumado a los otros cambios en la alta dirección del ministerio, la propuesta derivada del diseño

²⁹ Entrevistas a Cordero, Paulini y Salhuana.

³⁰ Entrevista a Paulini.

³¹ Entrevistas a Cordero, Silva, Mesinas, Chávez y Salhuana.

original del presupuesto por resultados perdió bastante apoyo político con el que contaba. En remplazo de Muñoz, entró Roger Díaz, quien había trabajado para el Equipo de PpR como consultor de programación especialista en marco lógico. Dada su familiaridad con esta metodología y los reportes de dificultad de apropiación de la programación presupuestal estrategia, promovió su uso para la programación. Salhuana y Cordero buscaron auxilio en Castilla, pero no obtuvieron mayor apoyo³². A comienzos de 2011, tras fracasar en su intento de recobrar control sobre el proceso de la reforma, ambos renunciaron.

En su lugar, Silva, dado su liderazgo durante la reforma, asumió la dirección de la DCGP en mayo de 2010³³. Mesinas, quien fue su mano derecha en el diseño de las evaluaciones independientes, ocupó el cargo de Silva en octubre de 2011, cuando este último aceptó la dirección del Viceministerio de Políticas y Evaluación Social en el MIDIS³⁴. Castilla ascendió de viceministro de Hacienda a ministro de Economía en la transición hacia el gobierno de Ollanta Humala. Con estos cambios directivos, empieza una segunda etapa en el proceso de la reforma. El cambio principal fue en la programación, el instrumento principal de la reforma. La readopción del marco lógico significó una drástica simplificación en la formulación de programas. Se pasó de Programas Presupuestales Estratégicos a Programas Presupuestales (Ministerio de Economía y Finanzas, 2012). Debido a la familiaridad de los pliegos con esta metodología, pudieron apropiarse de ella con mucha facilidad (Ministerio de Economía y Finanzas, 2012). Esto resultó en una enorme expansión en la cantidad de programas que funcionaban bajo una lógica de resultados³⁵. En suma, la reforma ganó en alcance lo que perdió en profundidad.

³² Entrevistas a Cordero y Salhuana.

³³ Entrevista a Silva.

³⁴ Entrevistas a Mesinas y Silva.

³⁵ Entrevistas a Chávez, Mesinas, Paulini y Silva.

El relato contado en esta sección puede representarse gráficamente en esta línea de tiempo:

Figura 1
Línea de tiempo



Fuente: Elaboración propia.



Capítulo 3: Análisis desde el enfoque de coaliciones promotoras de políticas públicas

En este capítulo se analiza la reforma del presupuesto por resultados peruano desde el enfoque de coaliciones promotoras de políticas públicas. Dicho análisis consta de seis partes. En la primera parte se explica la formación y consolidación de las coaliciones promotoras que protagonizaron esta reforma. En la segunda parte se detallan los sistemas de creencias de las coaliciones. En la tercera parte se desarrollan los aprendizajes de políticas por los que atravesaron las coaliciones. En la cuarta parte se exponen los recursos con los contaban las coaliciones y como los emplearon. En la quinta parte se describen los parámetros relativamente estables del subsistema en el que se desarrollaron las coaliciones. Finalmente, en la sexta parte, se abordan el impacto de las perturbaciones externas en el accionar de las coaliciones en el subsistema.

3.1. Formación y proceso de las coaliciones

La formación de la coalición promotora del PpR en Perú tiene su origen en la unión de los esfuerzos desconcentrados de actores públicos y privados que compartían como un núcleo de creencias que la presupuestación pública debe responder al bienestar de la ciudadanía. La ventana de oportunidad para plasmar esta creencia nuclear de políticas en el subsistema presupuestal se presentó con la iniciativa congresal de promover la implementación de una reforma de presupuesto por resultados mediante la inserción de artículos en la Ley N.º 28927. Consecuentemente, fue en la antesala de la promulgación de dicha ley que los actores unieron esfuerzos para contribuir en la reforma de uno de los subsistemas más reacios al cambio.

La DNPP venía desarrollando iniciativas de la GpR desde finales del siglo pasado, por lo que la tentativa de Salhuana por vincular el presupuesto a resultados valorados por los ciudadanos empezaba a concretizarse en una propuesta discursiva coherente. Dentro de las IFI, el BID buscaba condicionar préstamos sectoriales a la implementación de reformas de la GpR, aunque no tenía una propuesta institucional concreta. La MCLCP había estado haciendo *lobby* en el Congreso en pos de la priorización presupuestal del cuidado de la primera infancia. En la CPCGR, Alva Castro quería cumplir con la agenda aprista de introducción de mecanismos para

mejorar el gasto fiscal en función de la ciudadanía. A pesar de las diferencias y prioridades en sus acercamientos, este conjunto de actores compartía la convicción de la importancia en la vinculación entre presupuesto y ciudadanía. Al enterarse del financiamiento de las iniciativas de la DNPP por el BID, Alva Castro citó a Salhuana para proponerle incluirlas en la redacción de los artículos que pretendía incluir en la Ley N.º 28927. Ante la reacción negativa del MEF por la intromisión del Congreso, Alva Castro incluyó las demandas ciudadanas de la MCLCP en los artículos para legitimar su accionar.

Así, en la irrupción del funcionamiento habitual del subsistema presupuestal, con el propósito de plasmar en este un núcleo de creencias de políticas compartido, emerge una primera encarnación de la coalición promotora del PpR. Ahora, debido a su poca familiaridad y a la rapidez de su coordinación, se podría cuestionar la existencia de una perspectiva compartida entre sus miembros y, por ende, que su unión no responda a la afinidad de sus creencias, sino a la de sus intereses materiales. De ser acertada esta observación, el marco de coaliciones no sería el más apropiado para describir este proceso. No obstante, Sabatier y Zafonte (1998, como se citan en Martínón, 2007) sostienen que se puede formar una coalición en muy poco tiempo si es que existe un mínimo de confianza entre los potenciales miembros y si al menos uno de ellos está pendiente del accionar de los otros. Así, a pesar de no haber mantenido una relación fluida, los potenciales miembros de una coalición podrían reaccionar rápidamente ante la oportunidad de cooperar con quienes saben comparten un núcleo de creencias. Los autores denominan a este fenómeno una coalición de cooperación débil. Entonces, se puede sostener que, en su primera encarnación, los promotores del PpR formaron una coalición de cooperación débil (Martínón, 2007).

El artículo 14 de la Ley N.º 28927 estipuló la creación de una unidad especial encargada del diseño e implementación del PpR. Dicha unidad se constituyó en la incorporación de miembros del equipo técnico liderado por Silva en la DGPM en el equipo técnico encabezado por Salhuana en la DNPP. Desde entonces, la reforma fue conducida por el Equipo de PpR, con el financiamiento de las IFI. Así, los otros miembros de la coalición original fueron excluidos en esta nueva etapa del proceso de la reforma.

Todos los miembros del Equipo de PpR coincidían en que el presupuesto público debía vincularse a los resultados que la ciudadanía valora y necesita. Sin embargo,

discrepaban sobre la manera de lograr esa vinculación, lo que dio lugar a la coexistencia de dos enfoques dentro del mismo equipo. A pesar de sus diferencias, ambas facciones actuaron de manera unificada dentro del subsistema presupuestal y nunca intentaron imponer su visión sobre la otra. De hecho, lograron acuerdos que permitieron la convivencia de ambos enfoques en el desarrollo de la reforma³⁶.

Claramente, el comportamiento de los miembros del Equipo de PpR refleja el de una coalición promotora, ya que buscaban constantemente aumentar sus recursos y adquirir aprendizajes orientados a políticas que les permitieran materializar sus creencias en la reforma. Sin embargo, determinar si la divergencia entre los enfoques dentro del equipo fue lo suficientemente significativa como para hablar de dos coaliciones resulta complejo, dado el alto nivel de cooperación entre sus integrantes³⁷. Apelando a que Sabatier y Zafonte (1998, como se citan en Martín, 2007) consideran que actores simbióticamente interdependientes pertenecen a diferentes coaliciones si sus creencias no son congruentes, la existencia de dos coaliciones en el Equipo de PpR dependerá enteramente del tipo de creencia sobre la que divergen las facciones. Entonces, habría una sola coalición si la divergencia es sobre aspectos secundarios o dos si es sobre el núcleo de la política. No obstante, Sabatier (2007), considera que hay creencias secundarias sobre políticas que tienen efectos de alcance subsistémico, llamadas *policy core policy preferences*. De acuerdo con esta autoridad, las divergencias en estas creencias deben ser consideradas como causa suficiente para hablar de múltiples coaliciones.

A partir de esta premisa, se sostiene que la CI se escindió en dos debido a sus diferencias normativas sobre la configuración ideal del subsistema presupuestal. Según sus *policy core policy preferences*, estas facciones pueden denominarse coalición estratégica (CE) y coalición sistémica (CS). La CE, liderada por Salhuana y alineada con las propuestas más radicales del diseño original, considera que la reforma presupuestaria debe fortalecer la cooperación multisectorial y multinivel para implementar intervenciones prioritarias que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía. En contraste, la CS, encabezada por Silva, parte del reconocimiento de la precariedad del subsistema y plantea un enfoque incremental, donde la evaluación

³⁶ Entrevistas a Salhuana y Silva.

³⁷ Por ejemplo, Silva niega la existencia de diferencias significativas, mientras que Salhuana la afirma.

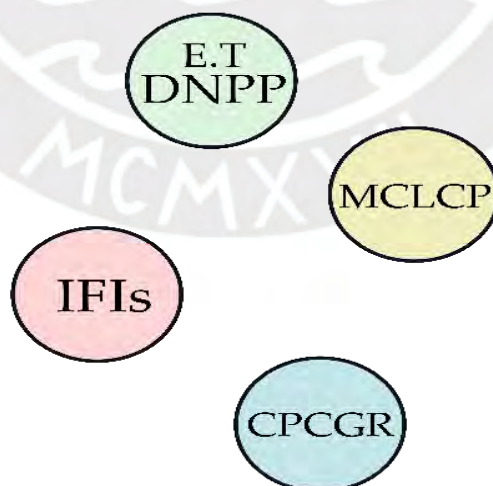
del desempeño de todo el subsistema sea un requisito previo para tomar decisiones informadas sobre la asignación presupuestaria.

A pesar de la proximidad física, el aprendizaje de políticas de cada coalición fue interno y unilateral; aunque, curiosamente, si se rastrea el desenvolvimiento de sus sistemas de creencias a antes de la conformación de la coalición primigenia, se reconocerá que hubo una inversión en sus acercamientos³⁸. Si bien ambas coaliciones trabajaron de manera coordinada para incrementar sus recursos mediante la obtención de respaldo político de los altos directivos del MEF, de las unidades ejecutoras y de las IFI, la CE fue la dominante. Esto se debe a que la CI, que promovió la agendación de la reforma, fue más próxima al sistema de creencias de la CE y tuvo como protagonista a su líder. No obstante, la CE fue perdiendo recursos conforme menguó el respaldo de actores claves en el subsistema, debido a parámetros regulares del mismo que se vieron reforzados por perturbaciones externas. Consecuentemente, sin proponérselo, el sistema de creencias de la coalición subalterna, la CS, se volvió dominante tras dicho proceso.

Sobre la base de lo aquí expuesto, se puede graficar el proceso de formación de las coaliciones promotoras de esta reforma de la siguiente manera:

- I. Los actores interesados en la reforma se encuentran dispersos.

Figura 2
Actores dispersos

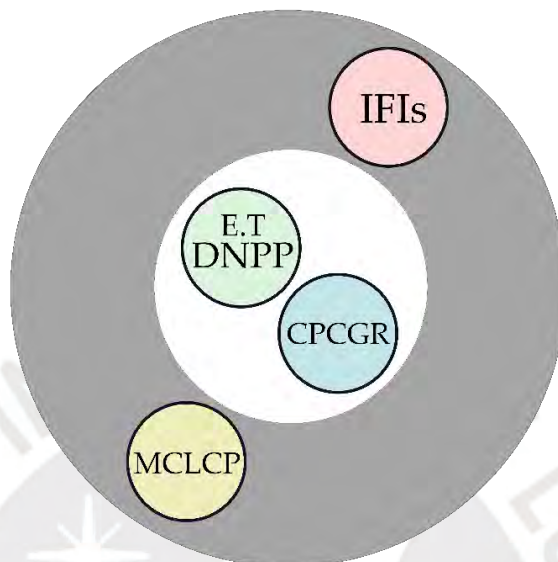


Fuente: Elaboración propia.

³⁸ Entrevista a Paulini.

- II. Se forma la CI para introducir la reforma en la Ley N.º 28927. Los grupos en el círculo interior tienen más influencia en el proceso de la reforma que los del círculo exterior.

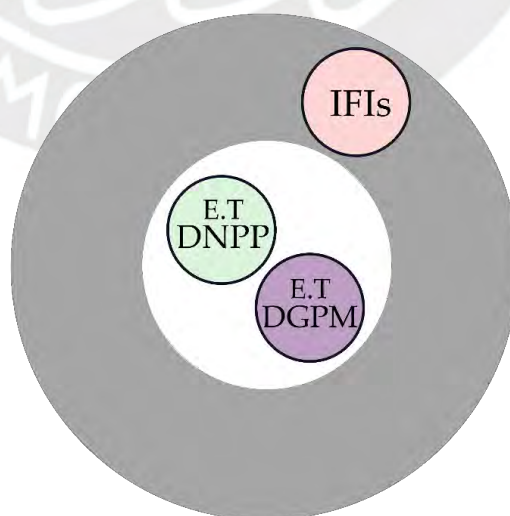
Figura 3
Formación de la CI



Fuente: Elaboración propia.

- III. Se forma el Equipo de PpR. Se retiran la CPCGR y la MCLCP. Se incorpora el equipo técnico de la DGPM.

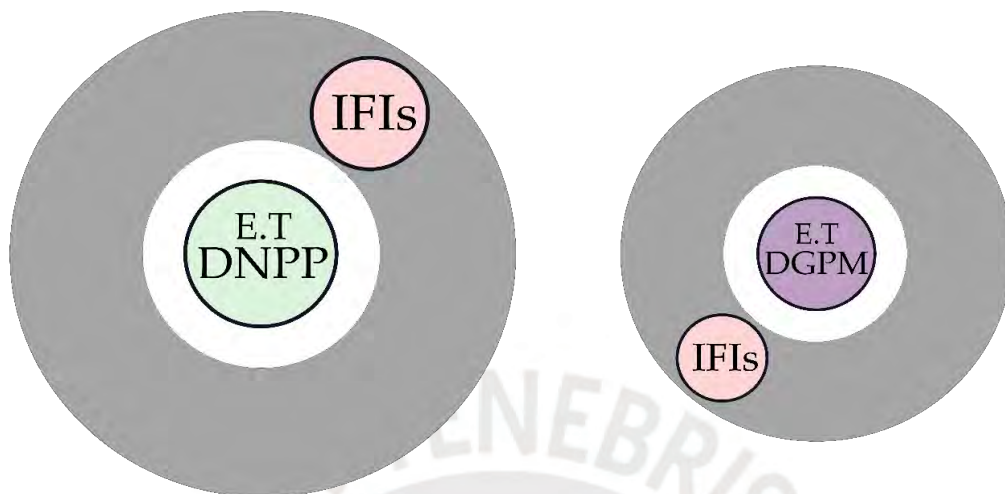
Figura 4
Formación del Equipo de PpR



Fuente: Elaboración propia.

IV. La CI se subdivide. Se forma la CE y la CS. CE es dominante.

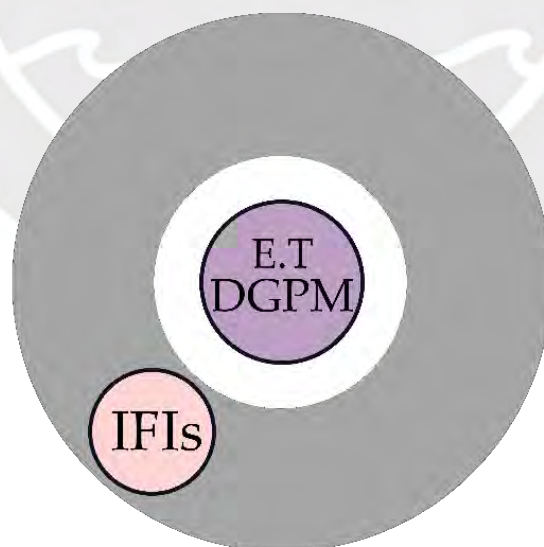
Figura 5
Formación de la CE y la CS



Fuente: Elaboración propia.

V. La CE deja de ser dominante y se retira. La CS se vuelve dominante.

Figura 6
La CS es dominante



Fuente: Elaboración propia.

3.2. Sistemas de creencias

La creencia nuclear e la CI era que la presupuestación pública debía vincularse a resultados que beneficiaran a la ciudadanía. No obstante, tras su división, las coaliciones resultantes discrepaban en dos aspectos clave de alcance subsistémico. El primero se relacionaba con la agencia y responsabilidad de las entidades que conforman el subsistema presupuestal; el segundo, con el porcentaje del presupuesto sujeto a la reforma. Estas diferencias reflejan visiones normativas claramente opuestas sobre el funcionamiento del subsistema presupuestal, lo que permite identificar a las facciones como coalición estratégica y coalición sistémica.

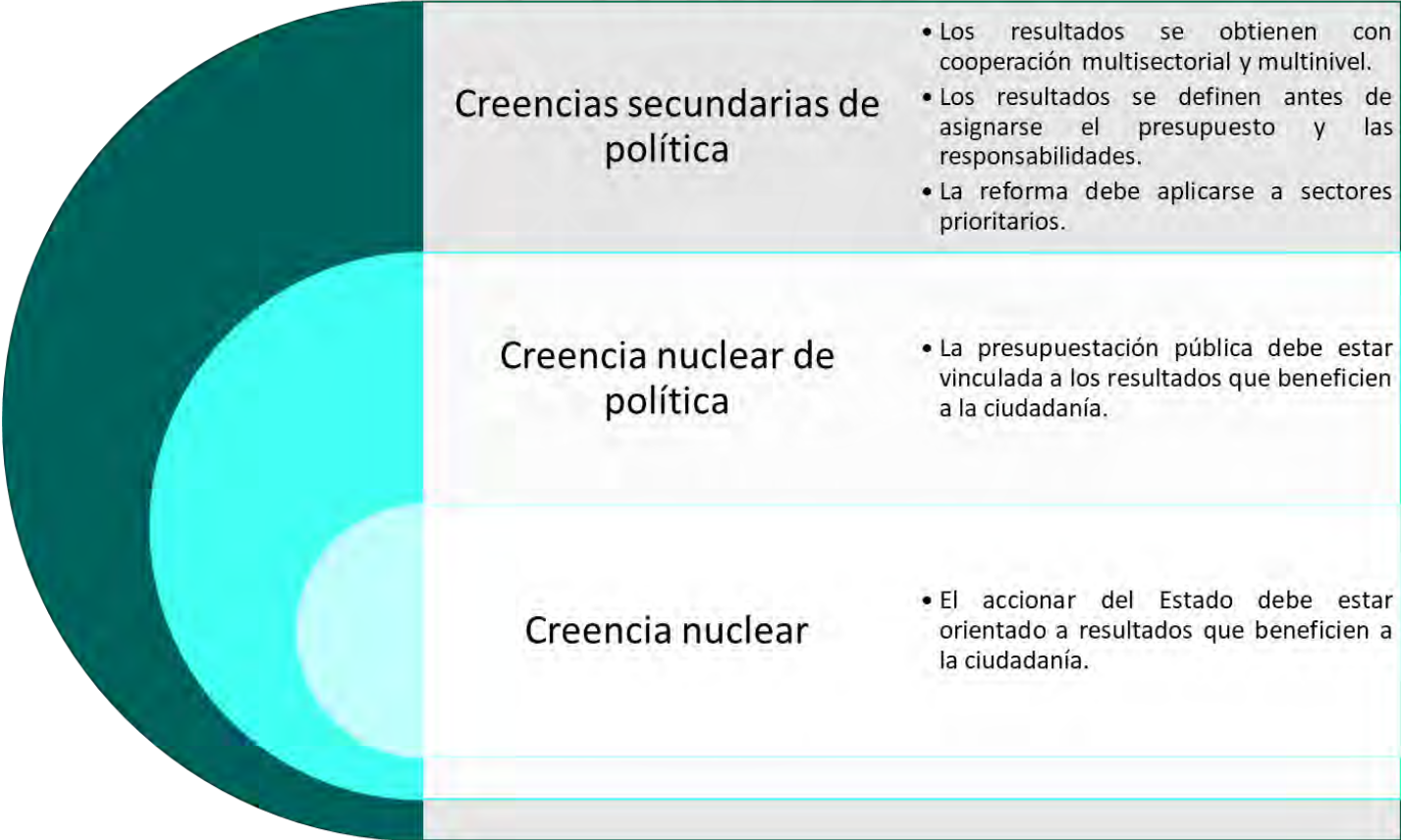
La CE sostenía que la agencia de las instituciones en la formulación de resultados debía ser lo más limitada posible. Esto se debe a que los resultados definidos por las unidades ejecutoras carecían de un sustento basado en evidencia y, con frecuencia, respondían a intereses particulares. Además, un sistema de formulación fragmentado fomentaba una competencia perversa entre entidades e, incluso, dentro de cada una, entre sus direcciones. Dado que ningún producto orientado a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía proviene de una sola entidad, la CE consideraba que los resultados debían alcanzarse mediante la cooperación multisectorial y multinivel. En consecuencia, todos los instrumentos de la reforma presupuestal debían incentivar tanto la colaboración como el uso de evidencia. Por ejemplo, la evaluación del desempeño debía centrarse en verificar la conexión causal dentro de la cadena de producción y abarcar a todas las entidades involucradas en su implementación. Asimismo, para evitar que la cooperación dependiera únicamente de la voluntad de las instituciones, el MEF debía otorgar incentivos presupuestarios a cada entidad por cumplir con su parte del compromiso.

Asimismo, dado que el tesoro público es limitado, se debe priorizar los resultados que la evidencia haya sustentado como más beneficiosos para la ciudadanía. Si todas las intervenciones fueran estratégicas, no solo no se podría volcar los esfuerzos de múltiples entidades a la obtención de ciertos resultados, sino que la capacidad de gestión del MEF colapsaría. De ahí que el subsistema presupuestario sea visto como un potente instrumento para la alteración de la cotidianidad ciudadana, pero que, en sí mismo, no tenga valor. En consecuencia, la reforma presupuestal no suspendería la programación no estratégica ni cooperativa, sino que la mantendría prácticamente

intacta, preservando los vicios asociados al accionar atomizado y arbitrario de las unidades ejecutoras. Asimismo, mientras la cooperación multisectorial y multinivel no se estandarice como una práctica accesible a todo el Estado, solo algunos sectores podrán impulsar cambios significativos sin depender directamente de la guía del MEF.

Entonces, el sistema de creencias de la CE se puede graficar de la siguiente manera:

Figura 7
Sistema de creencias de la CE



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, la CS defendía una clara diferenciación de roles entre las unidades ejecutoras y el MEF en la presupuestación por resultados. Mientras las unidades ejecutoras debían proponer los resultados a alcanzar, el MEF debía evaluar dichas

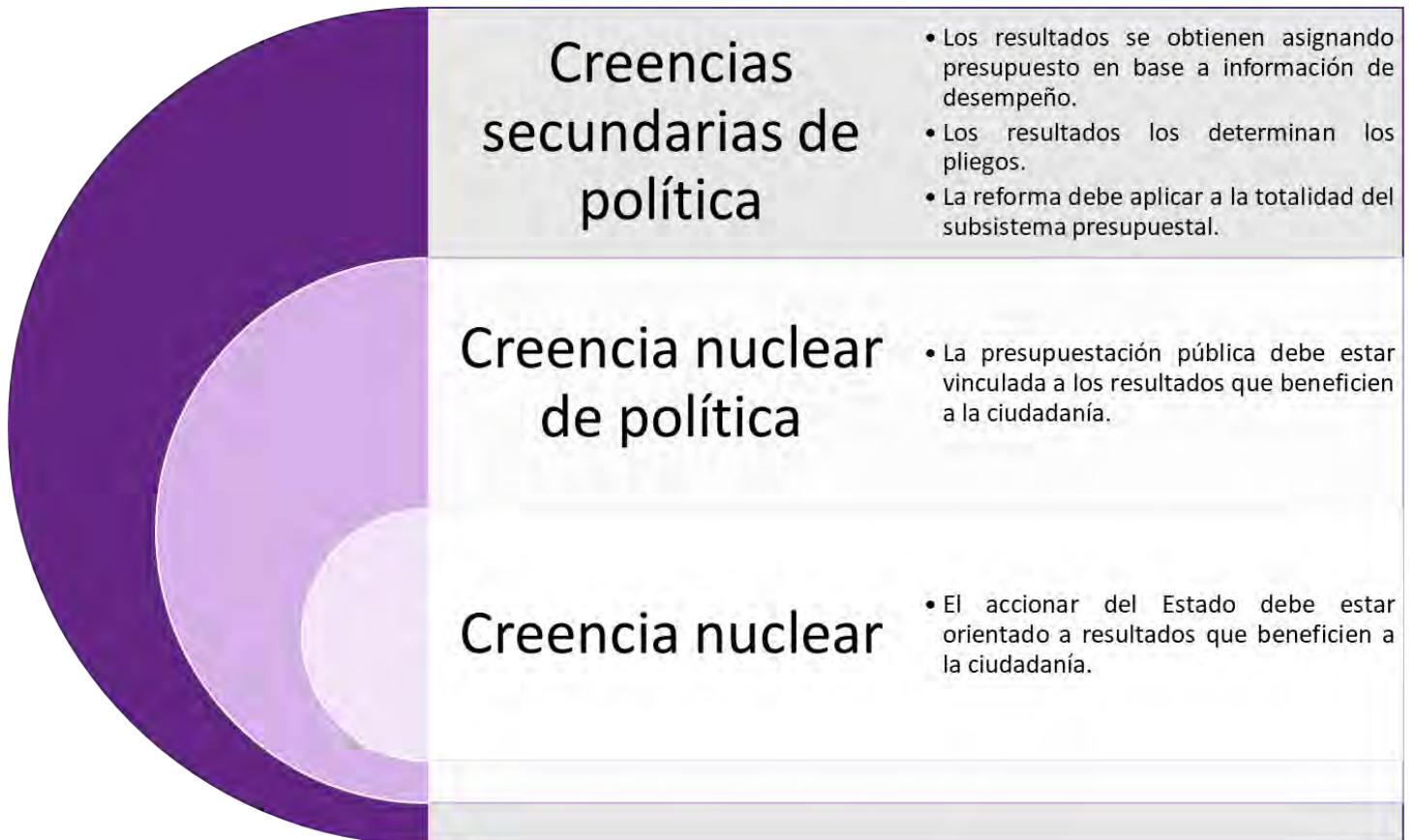
propuestas y asignar el presupuesto en función del desempeño, medido a través de herramientas de evaluación. La plena responsabilidad de la programación permitiría a las entidades rendir cuentas de manera efectiva, evitando que atribuyeran un bajo desempeño a la falta de conocimiento del MEF sobre sus problemáticas sectoriales o a una rendición de cuentas difusa en esquemas de responsabilidad compartida. Dado que las instituciones suelen formular resultados sin considerar los intereses ciudadanos, el MEF debía ejercer control sobre su accionar mediante información confiable. Por ello, es fundamental fomentar una cultura de medición y evaluación. Para ello, las unidades ejecutoras debían emplear una metodología accesible y estandarizada, como el marco lógico, que, aunque menos rigurosa, facilitaría su adopción en todo el subsistema.

Con una mayor disponibilidad de información, el MEF ganaría flexibilidad para reasignar recursos en función del desempeño de las intervenciones. Así, el verdadero objetivo de la reforma sería transformar el subsistema presupuestario, asumiendo su precariedad como el principal problema a resolver. Sin embargo, pese a la incorporación masiva de unidades ejecutoras al nuevo esquema, el funcionamiento del subsistema no parecía alejarse significativamente de las limitaciones que motivaron la reforma.

Entonces, el sistema de creencias de la CS se puede graficar así:

Figura 8

Sistema de creencias de la CS



Fuente: Elaboración propia.

3.3. Aprendizaje de políticas

El proceso de la reforma generó una serie de aprendizajes orientados a políticas para los equipos involucrados. La reorientación de las creencias de política durante este proceso deriva de la proximidad en los círculos íntimos de trabajo, las tendencias institucionales, la exposición a otras experiencias y la reacción a problemas de implementación.

Las iniciativas reformistas de la DNPP, a principio de siglo, eran de carácter institucionalista; es decir, enfocaban su atención en lo que cada institución podía hacer de manera aislada (Shack, 2006). De ahí que no resulte extraño que Salhuana haya recurrido a la transferencia de una política del mismo perfil durante el primer año de la reforma. El marco lógico había sido ya ampliamente utilizado en la elaboración de proyectos, pero, según Salhuana, él fue el primero en Latinoamérica que intentó aplicarlo en programas. Se basó en una metodología, promovida por el Banco Asiático de Desarrollo, que adaptaba el marco lógico al diseño de programas³⁹.

Sin embargo, en las campañas de capacitación, Salhuana notó que la “gente de transporte decía, por ejemplo, que la causa del problema de tiempo del transporte es la falta de rectoría... confundían la solución del problema con la causa... hacían un gran esfuerzo por incluir a su institución en la solución o como el problema en negativo... falta más de lo mío”⁴⁰. El enfoque de marco lógico no era lo suficientemente disciplinado y “permitía que el programa sea diseñado bajo una lógica institucional en vez de una de resultados, lo cual era inaceptable para el PpR”⁴¹. Tras descartar esta metodología institucionalista, Salhuana decidió adoptar el modelo lógico para la programación, porque quedó fascinado con la rigurosidad y énfasis en la causalidad del trabajo de Cordero.

Paulini comenta que, curiosamente, el aprendizaje de políticas de Salhuana fue inverso al de Silva⁴². Pues, en la DGPM, por la influencia de Javier Abugattás (exviceministro de Hacienda y asesor ministerial que lideró la creación del SIAF), predominaba un acercamiento programático, de cooperación multisectorial y con visión a largo plazo. Pero al diseñar los instrumentos de evaluación del PpR, especula

³⁹ Entrevista a Salhuana.

⁴⁰ Entrevista a Salhuana.

⁴¹ Entrevista a Salhuana.

⁴² Entrevista a Paulini.

Paulini, puede que haya decidido transferir elementos del acercamiento institucionalista de la experiencia de evaluación en Chile por influencia de Fernando Rojas, asesor técnico enviado por el Banco Mundial, o de Chávez, miembro de su coalición que conocía a fondo la experiencia por haber estudiado en la universidad chilena donde se gestó.

Al finalizar el primer año de implementación del PAN, Cordero fortaleció su acercamiento estratégico tras aprender que la cooperación multisectorial y multinivel requiere de reglas de presupuesto e incentivos. Relata Cordero que estas medidas facilitaron que las entidades involucradas en la cadena de producción cumplieran con sus compromisos. Por ejemplo, los incentivos lograron que la RENIEC se coordinara con el MINSA para instalar tiendas de registro para neonatales⁴³.

Adicionalmente, es necesario mencionar que, si bien no hay evidencias programáticas de un aprendizaje entre las coaliciones, es decir, la adopción de elementos del sistema de creencias de una coalición en el de otra, todos los entrevistados refieren que los líderes de las coaliciones se reunían constantemente para discutir el desenvolvimiento de los instrumentos que diseñaban e implementaban, por lo que, al menos, se puede hablar de un proceso de retroalimentación entre coaliciones simbióticamente interdependientes.

3.4. Manejo de recursos

Al contrario de lo sugerido por Sabatier (1998), el incremento considerable y constante de los recursos de la primigenia coalición promotora del presupuesto por resultados no derivó de perturbaciones externas al subsistema, sino de las estrategias que esta desplegó en el proceso de la política. En concreto, las estrategias de la coalición fueron exitosas en amasar el grado de consenso necesario para efectuar un cambio mínimo en el subsistema presupuestal. Precisamente, dichas estrategias derivaron de una adecuada comprensión de las constricciones de los parámetros relativamente estables del subsistema. Dada la interdependencia simbiótica de la CE y la CS, el manejo de recursos se mantuvo después de la secesión. Sin embargo, los recursos de la CE, hasta entonces dominante, se vieron drásticamente reducidos tras

⁴³ Entrevista a Cordero.

los cambios en la alta dirección del MEF, en contraste con el aumento de los recursos de la CS.

Debido a la aversión al cambio dentro del MEF, la CI apeló a la constante presencia de agencias financieras internacionales en el subsistema presupuestal. En suma, el BID y el Banco Mundial aportaron 10 mil millones de soles entre 2006 y 2011 (Salhuana, 2021). Este nada despreciable monto financió la contratación del personal que constituyó el Equipo de PpR y el diseño e implementación de los principales instrumentos de la reforma⁴⁴. Complementariamente, la GIZ aportó fondos para los numerosos talleres de capacitación sectorial y la Unión Europea financió el EUROPAN, una propuesta de fortalecimiento del PAN, el PPE dedicado a la desnutrición crónica infantil (Salhuana y Cordero, 2015). Además de la flexibilidad de acción resultante de la independencia del tesoro público, el financiamiento internacional comprometió a Perú a implementar las diferentes herramientas de la reforma, lo que incrementó considerablemente la capacidad promotora de la coalición para plasmar sus creencias en el subsistema presupuestal.

El éxito de la reforma requería que las unidades ejecutoras se vuelvan receptivas a ella. Entonces, la CI optó por una campaña masiva y constante de talleres informativos para todos los sectores y niveles de gobierno. Según Valdivia, los talleres fueron bien recibidos y despertaron entusiasmo por la reforma; para los pliegos habría sido revelador que “se pueda trabajar más allá de la inercia de la ejecución histórica y que se pueda presionar en estos puntos críticos necesarios para mejorar la cobertura y, en última instancia, los resultados”⁴⁵. No obstante, Paulini anota que, “como no había una experiencia concreta, lo que hablamos eran más bien apuestas”⁴⁶. De ahí que, para algunos, su discurso “quedaba muy arriba”, es decir, que, si bien las entidades llegaban a ser persuadidas de la indispensabilidad de la reforma, les costaba concebir su operacionalización. Después de la consolidación metodológica de las primeras herramientas de programación y evaluación, la coalición procedió con campañas de capacitaciones focalizadas en los sectores de educación y salud. Si bien hubo resistencia inicial en los sectores frente a las herramientas de evaluación, en tanto solían ser percibidas como auditorias, y a las de programación, debido a su

⁴⁴ Entrevistas a Chávez, Huaita, Salhuana y Silva.

⁴⁵ Entrevista a Valdivia.

⁴⁶ Entrevista a Paulini.

complejidad, los sectores eventualmente vieron concretizadas y absueltas sus dudas sobre la reforma⁴⁷.

No obstante, la coalición era plenamente consciente de que no sería capaz de reformar un sistema tan tradicionalmente burocrático sin contar con el pleno respaldo político de los altos directivos del ministerio⁴⁸. Como bien lo explica Espinoza, “cuando las cabezas de los equipos se involucran, el resto tiene que seguir... al principio hay cierta resistencia, pero, cuando se da cuenta que se va a hacer de todas maneras, ya la gente empieza a aflojar”⁴⁹. Por ello, incluso antes de la formación de la CI, los equipos técnicos de la DNPP y la DGPM ya buscaban incrementar sus recursos trabajando directamente con los altos directivos de sus viceministerios⁵⁰. Paulini comenta que, “así como Juan Pablo Silva coordinaba muchísimo con Javier Abugattás, Roger Salhuana era uno de los brazos derechos de José Arista”⁵¹.

Efectivamente, Salhuana pudo construir un fuerte vínculo con Arista porque, antes de que este último fuera nombrado viceministro de Hacienda, ambos compartieron oficina en la DNPP por años, bajo la dirección de Shack. Por ello, si bien Carranza convocaba reuniones ministeriales periódicamente en las que tanto Silva como Salhuana promovían activamente sus iniciativas reformistas⁵², fue Arista quien, por ser amigo íntimo de Carranza desde los noventa, se acercó a Salhuana para informarle que el ministro estaba interesado en informarse sobre el PpR. Así, tras una exposición particularmente persuasiva, Salhuana entabla una relación de mayor confianza con Carranza y este empieza a comprometerse con la reforma. No obstante, el nuevo director de la DNPP, Juan Muñoz, se mostraba reticente a la misma. Si bien Muñoz eventualmente se volvió más receptivo al presupuesto por resultados, fue la intervención directa de Carranza la que permitió que la reforma pudiera arrancar. Después de conseguir el financiamiento del BID, Salhuana solicitó a Carranza el permiso de obviar la autoridad de Muñoz. La obtención de plena libertad gerencial, para cumplir con las condiciones del préstamo, constituiría un incremento considerable en los recursos de la coalición. El ministro aceptó la solicitud de

⁴⁷ Entrevistas a Chávez y Mesinas.

⁴⁸ Entrevistas a Cordero, Paulini y Salhuana.

⁴⁹ Entrevista a Espinoza.

⁵⁰ Entrevista a Paulini.

⁵¹ Entrevista a Paulini.

⁵² Entrevistas a Salhuana y Silva.

Salhuana, pero, para evitar resentimientos o malentendidos, le exigió que fundamente su pedido en una reunión en la que participasen tanto Arista como Muñoz⁵³.

El compromiso de Carranza con la reforma terminó de afianzarse con la incorporación de Cordero al Equipo de PpR. El especialista en salud recuenta que, en una reunión convocada por Carranza, realizó una exposición con láminas que graficaban el impacto de la desnutrición crónica infantil en el desarrollo del cerebro y cómo este deterioro podría prevenirse con una reforma sustancial del sistema presupuestal⁵⁴. Las reveladoras imágenes impulsaron que Carranza asumiera un rol sorpresivamente activo en la promoción del acercamiento programático al PpR (Carranza, 2014). Así, el ministro no solo fundamentó la reasignación de recursos para financiar los PPE sin romper el principio de equilibrio macrofiscal (Carranza, 2006), sino que adoptó un rol mediático en defensa de la reforma (Carranza, 2009).

Si bien el involucramiento de Silva en estas estrategias no tuvo el mismo impacto en el incremento de recursos para la reforma, esto no implica que los instrumentos de evaluación de desempeño ni el acercamiento de la CS al PpR hayan sido dejados de lado. Pues, el financiamiento obtenido por las agencias internacionales fue destinado a todas las herramientas y componentes de la reforma⁵⁵. Además, dado su conocimiento del subsistema presupuestal y su facilidad para las relaciones públicas, Silva jamás descuidó la construcción de vínculos de confianza con todos los directores, viceministros y ministros del MEF⁵⁶. Si bien la ministra Aráoz parece no haber demostrado mayor interés en la reforma, el viceministro de Hacienda, Castilla, sí⁵⁷.

Todos los entrevistados confirman que Castilla se comprometió con la reforma. No obstante, Castilla no compartía la afinidad por el sistema de creencias de la CE ni el mismo nivel de involucramiento que Carranza. Salhuana relata que Castilla le dijo en un par de ocasiones que “no todo podía ser estratégico”, aludiendo a que la reforma debía escalar a todo el subsistema presupuestal⁵⁸. Igualmente, a pesar de que Castilla “los apoyaba en teoría”, cuando la CE buscó auxilio frente a la injerencia de Díaz en la reforma, tras este haber remplazado a Muñoz, Castilla no intervino⁵⁹. Para Silva,

⁵³ Entrevista a Salhuana.

⁵⁴ Entrevista a Cordero.

⁵⁵ Entrevistas a Chávez, Huaita, Mesinas y Silva.

⁵⁶ Entrevista a Silva.

⁵⁷ Entrevista a Mesinas y Salhuana.

⁵⁸ Entrevista a Salhuana.

⁵⁹ Entrevistas a Cordero y Salhuana.

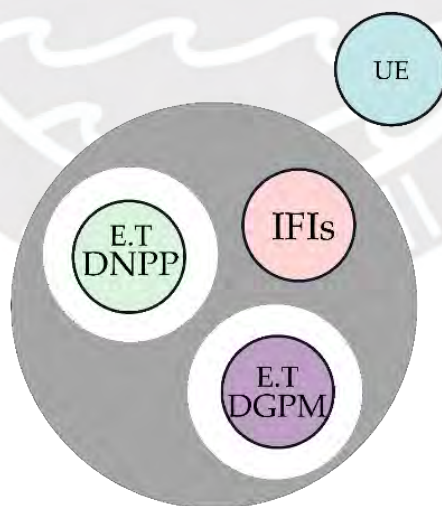
Castilla, sin desconocer la importancia de reducir la desnutrición crónica infantil y “sin ser funcionario de carrera de Hacienda, estaba un poco más pegado al tema de rendición de cuentas”⁶⁰. Silva agrega también que, así como Roger era más cercano a Arista, él lo era a Castilla⁶¹.

Entonces, Castilla no solo brindó un mayor respaldo político a la CS que a la CE, sino que además compartía con ella un núcleo de creencias en materia de políticas. Por ello, los cambios en la alta dirección del MEF representaron una pérdida significativa de influencia para la CE en la conducción de la reforma, mientras que la CS fortaleció su posición. Por lo tanto, aunque la CS no promovió activamente una contrapropuesta externa ni, mucho menos, intentó socavar la hegemonía de la CE, la transición en la alta dirección del ministerio le permitió aumentar considerablemente sus recursos y consolidar su sistema de creencias dentro del subsistema presupuestal.

El manejo de recursos en las coaliciones se puede graficar de la siguiente manera:

- I. Respaldo de unidades ejecutoras. A pesar de ser dos coaliciones con sistemas de creencias distintos, cooperan como si fueran solo una coalición en pos de la reforma.

Figura 9
Respaldo de unidades ejecutoras



Fuente: Elaboración propia.

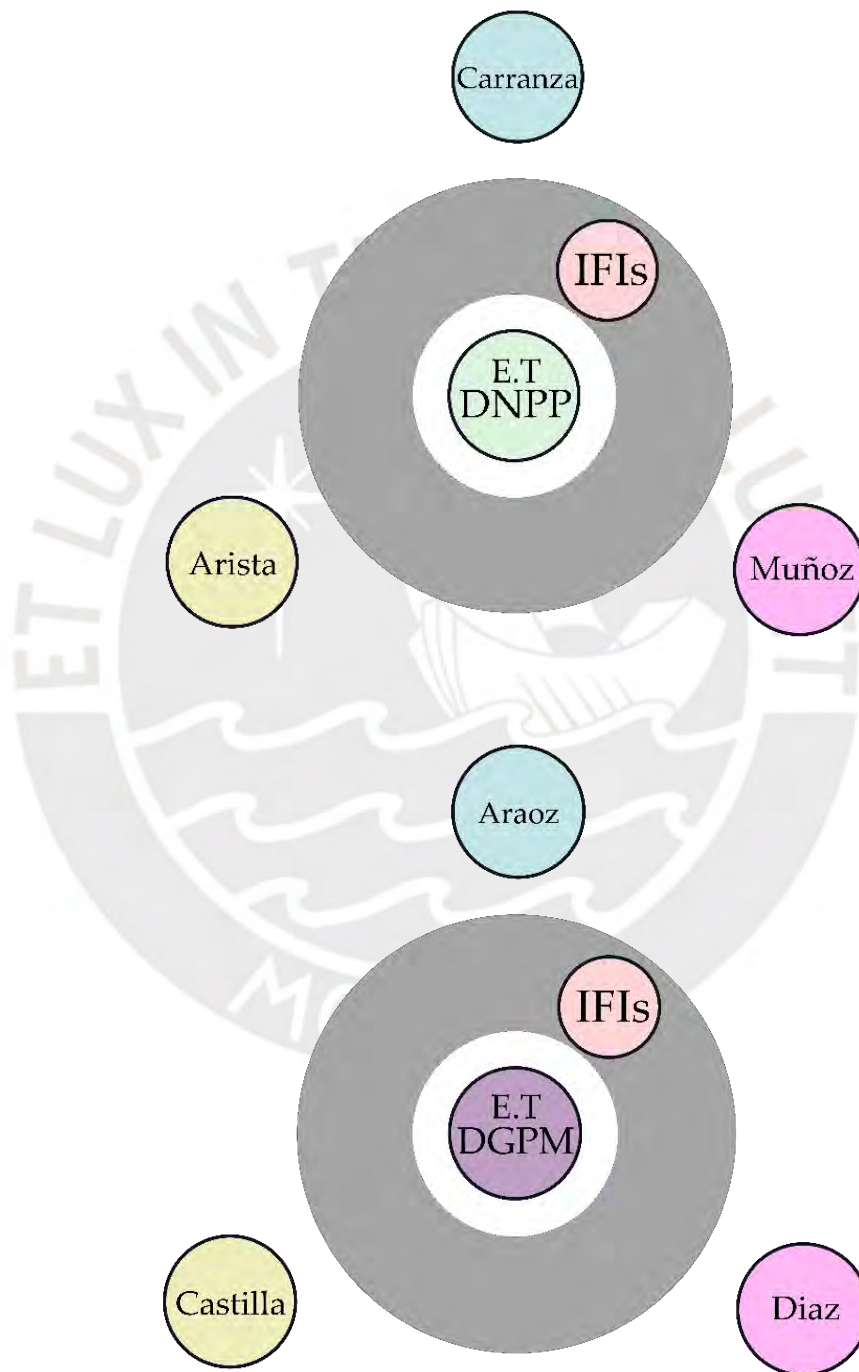
- II. Respaldo de la Alta Dirección del MEF. La CE cultivó relaciones muy cercanas con Muñoz, Arista y Carranza. La CS no cultivó relaciones igual

⁶⁰ Entrevista a Silva.

⁶¹ Entrevista a Silva.

de íntimas con Díaz, Castilla y Aráoz, pero si lo suficiente como para volverse la coalición dominante. Las coaliciones compartían sistemas de creencias con los directores con los que más compartieron.

Figura 10
Respaldo de Alta Dirección del MEF



Fuente: Elaboración propia.

3.5. Parámetros relativamente estables del subsistema

La principal característica del subsistema presupuestal peruano es el papel hegemónico del MEF. A pesar de que el proceso presupuestario involucre a todas las entidades y organismos públicos, es el MEF quien determina la asignación presupuestaria. Incluso tras la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), como un ente rector externo al MEF, el planeamiento estratégico del sector público tiene relativamente poca influencia en las decisiones sobre presupuesto público. Dado que las unidades ejecutoras no tienen potestad decisoria y que todo su accionar requiere presupuesto, el MEF tiene una capacidad inmensa de influir en el comportamiento de todo el sector público⁶². A manera de ilustración, Cordero confiesa que, por más de intentarlo por tres años y darles todas las facilidades a los sectores, no logró promover la implementación del SIGA desde el MINSA, mientras que desde el MEF bastó con incluir un artículo en la ley de presupuesto para que todos los sectores adoptaran el SIGA en menos de un año⁶³.

De ahí que el MEF se posicione como un escenario propicio para reformas de amplio alcance y profundidad⁶⁴. Este parámetro no ha presentado mayor alteración desde el primer gobierno fujimorista, en el que se promovió la incorporación de equipos técnicos *ad hoc* con amplia discrecionalidad gerencial y financiamiento internacional (Dargent, 2015). Precisamente, el potencial reformista del subsistema presupuestal descansa en la relativa autonomía de estos equipos técnicos. Si bien ya no cuentan con las mismas potestades que en los noventa, los equipos técnicos en el MEF aún tienen un amplio margen de acción en tanto sean capaces de mantener relaciones de cooperación fluidas con los altos directivos, las agencias financieras internacionales y/o la clase política (Wray, 2020).

No obstante, fuera de los equipos técnicos, el subsistema presupuestal es particularmente adverso a iniciativas de cambio. En contraste con su experiencia en un equipo *ad hoc* de la DGPM, Paulini cuenta que, al trabajar como sectorista en el Viceministerio de Hacienda, se vio consumido por la rutina. En sus palabras, “los ciclos presupuestales hacen que constantemente tengas una carga de trabajo muy fuerte, vives intensamente... si no terminas de hacer esto, no hay plata, se cae el mundo...

⁶² Entrevistas a Cordero, Chávez, Huaita, Salhuana, Silva y Valdivia.

⁶³ Entrevista a Cordero.

⁶⁴ Entrevistas a Cordero, Salhuana y Mesinas.

en esa dinámica en la que trabajaba Hacienda, tratar de implementar una reforma era todo un reto”⁶⁵. En la misma línea, Salhuana acota que, a principios de siglo, con excepción de él mismo, todo el personal de la DNPP “era clásico: el analista, el sectorista tradicional, gente un poco mayor... sin ganas de hacer cosas modernas ni de romper el *statu quo*, porque todo era igual... todavía sigue siendo así”. Las observaciones de Paulini y Salhuana apuntan a que, a pesar de la habitual percepción del MEF como una isla de eficiencia, su cotidianeidad revela la cercanía operativa de sus funcionarios al clásico modelo weberiano. Sin embargo, la inercia del subsistema presupuestal no se debe únicamente a las restricciones legales del ciclo presupuestario sobre los funcionarios de línea. El principio rector del proceso presupuestario es, ante todo, garantizar el equilibrio fiscal (Shack, 2006); es decir, mantener la igualdad entre ingresos y gastos públicos en la obtención, asignación y ejecución del presupuesto (Vilchez et al., 2023). En consecuencia, desde una perspectiva fiscal, al MEF le preocupa más el costo agregado de los insumos adquiridos por las unidades ejecutoras que la calidad de los resultados obtenidos⁶⁶. De ahí que Silva sostenga que el sistema presupuestal es el “más reacio al cambio”⁶⁷.

El resto de entidades y organismos públicos tienen un rol subordinado dentro del subsistema presupuestal. Debido a que a la gran mayoría de pliegos no cuentan con un sustento sólido de información de desempeño para fundamentar sus demandas presupuestales, la discusión con el MEF se basa en los intereses particulares de cada institución⁶⁸. Y dado que el presupuesto es limitado, se establece una competencia entre pliegos sin consideración por los resultados que debería producir el contrincante⁶⁹. Incluso esta competencia puede extenderse entre las direcciones de un mismo pliego⁷⁰. Peor aún, no es extraño que los intereses de una institución se vean comprometidos por la corrupción, o que simplemente les resulte indiferente el bienestar ciudadano⁷¹. Por ello, el presupuesto se suele otorgar inercialmente, es decir, en función de lo otorgado el año pasado, y las reasignaciones según el peso político de la institución o dirección (Shack, 2006)⁷².

⁶⁵ Entrevista a Paulini.

⁶⁶ Entrevista a Cordero.

⁶⁷ Entrevista a Silva.

⁶⁸ Entrevistas a Chávez, Cordero y Silva.

⁶⁹ Entrevistas a Chávez y Espinoza.

⁷⁰ Entrevista a Cordero.

⁷¹ Entrevista a Silva.

⁷² Entrevistas a Cordero, Chávez, Espinoza, Huaita y Salhuana.

Otro parámetro constante en el subsistema es la presencia de agencias financieras internacionales. El Banco Mundial y el BID son las que con más frecuencia se acercan a los equipos técnicos en el MEF con el fin de ofrecer préstamos de diversa índole. Originalmente, los bancos ofrecían préstamos al MEF de manera general, pero pronto fueron condicionando al compromiso de abordar proyectos específicos⁷³. Si bien las agencias pueden variar en su intención y capacidad de intervenir en el desenvolvimiento de los proyectos que financian⁷⁴, por lo general son los técnicos quienes recurren a ellas para obtener respaldo en propuestas reformistas de su propia iniciativa. No obstante, la cooperación puede llevar a la incorporación o invitación de expertos que pueden llevar a tener un impacto considerable en el diseño de las políticas.

El subsistema presupuestal es relativamente maduro. Es decir, los actores que lo constituyen se autoperceben como una comunidad de expertos semiautónomos que buscan influenciar el subsistema durante un tiempo extendido (Sabatier, 2007). Parte de esta madurez es la continuidad de sus técnicos y directivos, que suele manifestarse en rotaciones periódicas. Para comienzos de 2010, Carranza y Arista habían renunciado a sus cargos por razones personales y habían sido reemplazados por Mercedes Aráoz y Miguel Castilla, con quienes la CE no logró establecer una relación fluida, mientras que la CS, sí.

A pesar de la pérdida de recursos de la CE, no fue, sino hasta la muerte del director de Gasto Público, Juan Muñoz, su último aliado en la alta dirección del MEF, que esta perdió su estatus hegemónico. Roger Díaz, quien había trabajado como consultor para el Equipo de PpR durante el primer año de implementación de la reforma, reemplazó a Muñoz en la dirección. El desacuerdo sobre el devenir de la reforma entre las coaliciones fue zanjado por Díaz, quien propuso, con base en su experiencia en SENASA, que la programación presupuestal estratégica vuelva a utilizar el marco lógico para que la reforma escale exponencialmente. Cordero relata que, “entonces, Díaz contrató a un montón de gente para que en dos meses hicieran 50 o 60 programas... cuando ocurrió eso, no tenía sentido que yo continuara ahí, porque yo no estaba de acuerdo con la masificación, menos con usar el marco lógico”.

⁷³ Entrevista a Mesinas.

⁷⁴ Entrevista a Chávez.

La CE intentó buscar respaldo político en Castilla, pero, si bien el viceministro les declaró su apoyo, Salhuana explica que “avanzaban esas nuevas metodologías y no nos involucraban a nosotros, que éramos el equipo original del PpR... y nos dimos cuenta [de] que yo y Lucho nos teníamos que ir... el resto del equipo se quedó para sacar adelante los programas que ya estaban en marcha”⁷⁵. La CS estaba en camino a volverse la coalición dominante desde las renunciadas de Arista y Carranza. A diferencia de la coalición menguante, la CS no interpretaron este proceso como un quiebre en el proceso de la política, sino como un gran impulso. Esto fue por la escala que alcanzó la reforma, la nueva complementariedad de sus instrumentos de gestión y el indiscutible apoyo de Castilla, sobre todo desde que fue nombrado ministro durante el gobierno de Humala⁷⁶.

3.6. Perturbaciones externas de carácter dinámico

El remplazo de la coalición dominante por la subalterna parece ser enteramente un *shock* interno (Sabatier, 2007) al subsistema presupuestal. No obstante, es necesario acotar brevemente que Salhuana y Cordero⁷⁷ sospechan que hubo presión directa, desde el Palacio de Gobierno, para que el MEF declarara que la cobertura de la reforma había escalado considerablemente. Si bien su hipótesis no está fundamentada en evidencia, ni puede corroborarse con la información cotejada por esta investigación, no es una explicación absurda, pues el segundo gobierno de Alan García estaba próximo a concluir y Mercedes Aráoz estaba intentando postular a la presidencia con el partido oficialista en las elecciones de 2011 (El Mundo, 2010). Por ello, la tentación del gobierno aprista por mostrar cifras que indiquen los logros de su gestión del MEF podría haber sido fuerte. No obstante, dicha hipótesis no será considerada, ya que la explicación del *shock* interno resulta suficientemente sólida por sí misma, sin necesidad de recurrir a especulaciones que excedan los límites de esta investigación.

⁷⁵ Entrevista a Salhuana.

⁷⁶ Entrevistas a Chávez, Espinoza, Mesinas y Silva.

⁷⁷ Entrevistas Salhuana y Cordero.

Conclusiones

En esta investigación se ha recurrido al enfoque de coaliciones promotoras para explicar los cambios en el diseño de una de las reformas presupuestales más ambiciosas en la historia del Perú contemporáneo. El análisis del proceso de la reforma demostró que la coalición inicial (CI) se formó para aprovechar la ventana de oportunidad presentada en la inclusión de artículos en la Ley N.º 28927 que estipulen la creación de una unidad especial responsable del diseño e implementación de una reforma de PpR, orientada a la consecución de once acciones prioritarias. Si bien esto significó la exclusión de la mayoría de los miembros de la CI en la etapa de diseño de la reforma, el sistema de creencias estratégico con la que fue constituida perduró en la nueva unidad especial, el Equipo de PpR.

Dicho equipo reunió a consultores de procedencia diversa, que si bien, inicialmente, trabajaron compenetradamente, pronto se articularon en comisiones encargadas del diseño de los instrumentos de la reforma. Cada comisión se vio orientada por los aprendizajes previos de equipos técnicos de dos direcciones —la DNPP y la DGPP— con acercamientos significativamente diferentes a la GpR. Con base en dicha divergencia, tras ya haber perdido a la mayoría de sus miembros constituyentes, la CI se subdividió en dos coaliciones coexistentes en una sola unidad especial. La primera coalición dentro del Equipo de PpR, la coalición estratégica (CE), abogaba por el desarrollo de las capacidades de cooperación multisectorial y multinivel del subsistema presupuestal en pos de intervenciones prioritarias en beneficio directo de la ciudadanía. La segunda coalición, la coalición sistémica (CS), promovía que la totalidad del subsistema presupuestal sea sujeto de evaluaciones de desempeño que permitan tomar decisiones informadas en la asignación de presupuesto que, a largo plazo y de manera sostenible, tengan un impacto positivo en la ciudadanía.

A pesar de la tensión inherente a la promoción de sistemas de creencias claramente diferenciados, las coaliciones tendieron a la cooperación en pos del avance de la reforma. Específicamente, compartieron los recursos obtenidos del respaldo político y/o financiero de los pliegos presupuestarios, las IFI y los directivos del MEF. Sin embargo, al margen de la obtención de dichos recursos, las coaliciones trataban de dar mayor protagonismo a los elementos de la reforma correspondientes

con sus sistemas de creencias. Así, la CE promovía la centralidad de la programación estratégica en la obtención de resultados, mientras que la CS hacía lo mismo en relación con las evaluaciones independientes de desempeño. La CI obtuvo el respaldo político de Muñoz, Arista y Carranza, directivos claves en el MEF durante el proceso de la reforma a los que lograron persuadir de la importancia de su acercamiento a la misma. Por ello, la CE, al ser liderada por los mismos consultores que tuvieron un papel protagónico en la CI y compartir su sistema de creencias, mantuvo las relaciones de confianza con dichos directivos, y, por lo tanto, un rol dominante frente a la CS. No obstante, cuando estos líderes fueron reemplazados por Díaz, Castilla y Aráoz, directivos con los que la CE no logró formar lazos estrechos ni persuadir de su acercamiento a la reforma, la CE perdió su rol dominante. En contraste, la CS sí logró establecer vínculos de confianza con ellos, particularmente con Castilla, y no se vio en mayor necesidad de convencerlos, pues ya compartían creencias nucleares de política. En consecuencia, la CS suplantó a la CE como coalición dominante, por lo que pudo plasmar su sistema de creencias en la futura conducción de la reforma. Dicho de otra manera, la perturbación en la dinámica entre ambas coaliciones al interior del subsistema presupuestal explica el cambio en el diseño de la reforma.

Como primera observación sobre las particularidades de este proceso, se debe anotar que es un tanto sorprendente que dos coaliciones tan propensas a la cooperación no hayan recurrido más al aprendizaje mutuo orientado a políticas públicas. Si los equipos técnicos de la DNPP y la DGPM fueron capaces de seguir una trayectoria inversa de aprendizaje en paralelo, eso sugiere que estaban dotados de una capacidad loable de adaptación cognitiva a nuevas tareas y entornos. No obstante, hubiera sido provechoso que sus propuestas se integraran complementariamente, pues, por sí solas, no parecen capaces de superar la inercialidad, institucionalismo, rigidez e incrementalismo del subsistema presupuestal.

Por un lado, si bien la dominancia del sistema de creencias de la CE resultó en la reducción de la desnutrición crónica infantil en un 10% entre 2007 y 2012, esto no tuvo mayor impacto en el funcionamiento habitual de la presupuestación pública. Solo las unidades ejecutoras involucradas en la cooperación multinivel y multisectorial de los PPE, sobre todo las del sector salud, llegaron a familiarizarse con las metodologías y lineamientos del diseño original del PpR, es decir, aprendieron a programar su presupuesto de manera coordinada y obtuvieron resultados notables. No obstante, si esto constituye un cambio sustancial frente a la presupuestación pública tradicional,

los pliegos que no participaron de los PPE vieron prácticamente inalterados sus patrones de programación presupuestal. En otras palabras, el enfoque estratégico de la CE mantuvo intactos los vicios imperantes en la mayoría del subsistema presupuestal. Podría argumentarse que, de haber seguido siendo la coalición dominante, los beneficios institucionales de su acercamiento a la reforma podrían haberse diseminado en la mayoría del subsistema, conforme se hubiera ido cumpliendo secuencialmente con los resultados considerados estratégicos. Así como la obtención de resultados en desnutrición crónica infantil estuvo estrechamente vinculada con la superación de los vicios endémicos en la presupuestación de las instituciones involucradas, la futura priorización de otros problemas públicos tendría el mismo efecto en otras instituciones y, eventualmente, en la totalidad del subsistema. Sin embargo, el rol protagónico que necesariamente tuvo el MEF en la coerción presupuestal de la coordinación multinivel y multisectorial en una fracción de un subsistema donde impera la atomización institucional revela la fragilidad de este prospecto. Pues, si la expansión de este acercamiento a la reforma depende de la volatilidad del respaldo político de ese ministerio, dicho escenario es particularmente desalentador. De ahí que la radicalidad del sistema de creencias de la CE parezca recaer en la constatación de que la obtención de resultados valorados por la ciudadanía pase por la negación de la posibilidad o utilidad de reformar el subsistema presupuestal en sí mismo, por lo menos a corto plazo.

Por otro lado, la propuesta de la CS parte por asumir la precariedad institucional, política y técnica del subsistema presupuestal. Su objetivo es involucrar todas las unidades ejecutoras en una dinámica de producción de información relevante para las evaluaciones de desempeño y comprometerlas a rendir cuentas en función de los resultados de dichas evaluaciones. Dada la volatilidad en reformas de este alcance acuñadas en un subsistema tan reacio al cambio como el presupuestal, desde este acercamiento, el fortalecimiento de las instituciones se presenta como una condición *sine qua non* a la obtención de los resultados que valora el ciudadano. En lugar del MEF, las unidades ejecutoras deberían ser las protagonistas de dicho proceso al apropiarse de la reforma para que esta pueda escalar a todo el subsistema. Entonces, la prioridad de la propuesta de la CS es la reforma de la totalidad del subsistema presupuestal. No obstante, si bien permitir que cada pliego determine los resultados por los que sería evaluada facilitó la apropiación y escalamiento de la reforma —así como el cultivo de una cultura de información previamente inexistente—, esto también

fortaleció sus tendencias solipsistas. Es decir, este acercamiento moderado a la reforma no significó un quiebre lo suficientemente drástico con las prácticas habituales de las unidades ejecutoras. De ahí que tanto la obtención de resultados beneficiosos para la ciudadanía como un funcionamiento notoriamente distinto del subsistema presupuestal hayan quedado relegados a largo plazo.

Con el riesgo de caer en simplificaciones, se podría decir que la CS apostaba por incrementar el alcance de la reforma, mientras que la CE, por su profundización. En lugar de la fáctica coexistencia no interpelativa de dos sistemas de creencias opuestos en la misma unidad especial hasta que una terminara por suplantar a la otra, podrían haberse realizado aprendizajes orientados a las políticas públicas entre ambas coaliciones. Como compromiso entre la sostenibilidad de la reforma y el impacto que esta pueda tener en la ciudadanía, podría haberse postulado, por ejemplo, la necesidad de que los resultados determinados por cada institución estén integrados a los resultados estratégicos de orden multisectorial y multinivel. En aras de disminuir la volatilidad de la reforma, también se habría podido delegar la facultad de determinar y coordinar los resultados estratégicos al CEPLAN, así como de reducir la responsabilidad del MEF para hacer cumplir un sistema de incentivos. Adicionalmente, puede que sea necesaria la promoción de la GpR en cuantas reformas y sectores sea posible, pues, si algo sugiere esta investigación, es que la articulación y la cooperación son esenciales para la modernización del Estado. Este tipo de aprendizaje hubiera sido muestra del reconocimiento mutuo y constructivo de las críticas de la coalición opositora; además, probablemente, hubiera conducido a un mejor desenvolvimiento de la reforma, es decir, tanto a cambios sustanciales en la cotidianeidad ciudadana como en la institucionalidad del subsistema presupuestal.

En la misma línea, la excesiva dependencia de ambas coaliciones en el apoyo político de los directivos del MEF es preocupante. Usualmente, los recursos que maneja una coalición en la promoción de un sistema de creencias suelen ser más diversos. En este caso, ambas coaliciones optaron por estrategias de obtención de información y financiamiento; sin embargo, la búsqueda del respaldo de autoridades legales formales resultó ser la estrategia crucial durante todo el proceso. Esto se debe a la desproporcional concentración de poder en el MEF, particularmente, dentro del subsistema presupuestal. De ahí que la capacidad de dicho ministerio, sobre todo la de los altos directivos, de condicionar el comportamiento de todas las unidades ejecutoras hace viables reformas de gestión pública de gran alcance y profundidad.

No obstante, si bien la rotación de los altos directivos en este ministerio solía ser relativamente baja durante el periodo abarcado por esta investigación, la entrada de directivos con otros sistemas de creencias puede significar un parteaguas para el proceso de una reforma. En otras palabras, el curso de las reformas de gestión pública en el subsistema presupuestal depende de la voluntad de actores que rotan de sus cargos periódicamente. Considerando que las crisis políticas aceleran dicha rotación —dado que los ministros suelen ser remplazados en respuesta a *faux pas* gubernamentales— y que desde 2016 esta tendencia solo se ha agudizado, ninguna reforma relevante de modernización de la gestión pública en este subsistema tiene mayor expectativa de sostenerse en el tiempo sin ver reducido su alcance o profundidad. Por lo tanto, es imperativo desconcentrar el poder de la alta dirección del MEF, ya que ninguna reforma de esta envergadura debería depender de que sus intereses materiales o, como en este caso, de que sus creencias nucleares de política coincidan con las de las coaliciones promotoras.

Más preocupante aún es lo ajeno que una reforma de esta importancia ha sido a la vida democrática. Pues, si bien la CI incluyó a actores de la sociedad civil que tuvieron un impacto mínimo en el diseño de la propuesta original —específicamente la MCLCP—, la determinación de esta reforma consagrada al beneficio directo de la ciudadanía estuvo sujeta a la capacidad de un puñado de tecnócratas de ganar el respaldo de otros de mayor rango. Las coaliciones que, finalmente, determinaron el funcionamiento actual del subsistema presupuestal estuvieron mayoritariamente conformadas por consultores técnicos del MEF. Muchos de estos consultores provenían del MINSA, pero no dejan de ser parte del mismo estrato tecnocrático. Asimismo, hubo participación de las IFI, mediante asistencias técnicas, que sí tuvieron un mínimo de influencia en las particularidades del sistema de creencias de las coaliciones en el proceso de diseño; sin embargo, una vez más, no dejan de ser consultores técnicos, solo que de procedencia extranjera. Por ello, al margen del invaluable impacto positivo en la ciudadanía que haya tenido y pueda llegar a tener esta reforma, es claro que, además de la influencia discursiva e instrumental, en términos políticos, este proceso no deja de ser heredero de la NGP, pues las decisiones en favor de la ciudadanía no se toman en coordinación con esta, sino en su nombre. Así, esta investigación ilustra, también, la desmedida agencia tecnocrática en el curso político de la modernización del Estado en democracias representativas precarias como la peruana. Afortunadamente, los lineamientos de la Nueva

Gobernanza Pública abordan, en cierta medida, esta falencia y, consecuentemente, abren nuevas posibilidades al ejercicio democrático en las reformas de gestión pública a venir. De ahí que sea deseable que las futuras reformas del subsistema presupuestal se vean seriamente interpeladas desde este nuevo paradigma.

Finalmente, es menester del autor resaltar la flexibilidad y el alcance explicativo del enfoque de coaliciones promotoras de políticas públicas. Si bien el análisis facilitado por dicho enfoque en esta investigación no se aleja demasiado de las hipótesis tradicionales de Sabatier, la variedad de categorías y explicaciones alternativas a la que se tuvo acceso, gracias al trabajo agregado de investigadores en todo el mundo, es sorprendente. Por ejemplo, las categorías de coalición de alianza débil, *policy core policy preferences* y *shock* interno no solo han enriquecido el bagaje teórico de la propuesta original sabateriana, sino que resultaron fundamentales para el análisis de este caso. La primera categoría permitió justificar el uso del enfoque de coaliciones en relación con la CI, pues esta se formó de una manera relativamente súbita, sin mayor interacción previa entre sus miembros constituyentes, por lo que se podría poner en cuestionamiento la importancia de los sistemas de creencias en la formación de dicha red. No obstante, la figura de la alianza débil ampara la pertinencia de dicho enfoque en función de la vigilia no interactiva entre sus miembros como abal para la existencia de una coalición. Lo mismo ocurre con la categoría de *policy core policy preferences*, ya que esta defiende el distingo entre dos coaliciones dependiendo de las creencias secundarias de políticas según el impacto que su implementación tendría en el subsistema. Así, a pesar de que las facciones dentro del Equipo de PpR sean particularmente cooperativas y compartan como núcleo de política la articulación del presupuesto público con resultados, sus acercamientos a dicha vinculación es lo suficientemente divergente como para justificar la existencia de dos coaliciones dentro de la misma unidad especial. De la misma manera, la conceptualización de los *shocks* internos permite explicar que el cambio sustancial en el diseño de esta reforma no se debió a perturbaciones externas de carácter dinámico. Es decir, la redistribución de recursos y constricciones que permiten la suplantación en el rol dominante de una coalición por otra puede depender de procesos internos al subsistema. En primera instancia, los reportes de dificultades en la implementación de la reforma, bajo el acercamiento metodológico de la CE, constituyeron un primer gran cuestionamiento a su núcleo de creencias de políticas al interior del subsistema presupuestal, *shock* que, a su vez, sirvió como un valioso recurso informativo para la CS en la promoción de

sus creencias. Una segunda instancia de *shock* interno podría ser atribuida al desmesurado impacto que la rotación de altos directivos tuvo en el diseño de la reforma, pues dicho remplazo no correspondió a ninguna presión política externa al subsistema —ya sean cambios de gobierno, en la opinión pública, en el balance de poderes, etc.—, sino a sus propias dinámicas. Los directivos que apoyaron a la CE no fueron forzados a retirarse por mandatos externos, sino que lo hicieron por razones personales o la inevitabilidad de la muerte.

Es más, el impacto de este último *shock* interno sugiere que los subsistemas maduros en gobiernos centralistas y precariamente democráticos, como el analizado en esta investigación, comparten con los gobiernos autoritarios o corporativos el bajo grado de consenso necesario para cambios sustanciales en el proceso de una reforma. A pesar de que el MEF —dada su antigüedad y repelencia al cambio— es uno de los subsistemas más maduros del sistema político peruano, la dirección que puede tomar una reforma modernizante gestada en su seno depende de la voluntad de tan pocas personas que se asemeja al funcionamiento de un gobierno no democrático. Si bien no es el propósito de esta investigación defender una contribución original al bagaje teórico del enfoque de coaliciones, esta última observación pretende ilustrar la flexibilidad de este e incentivar futuras investigaciones de la realidad política peruana desde dicho enfoque. En relación inmediata al presente estudio de caso, se revela como necesario un análisis que problematice lo aquí concluido a la luz de las recientes tribulaciones del proceso de la reforma desde 2019, pues el retorno de la CE, bajo el amparo de María Antonieta del Alva y las constricciones de la pandemia por COVID-19, probablemente resultará en nuevas e interesantes observaciones. Asimismo, sería enriquecedor el uso del enfoque de coaliciones para abordar el resto de reformas que constituyeron los pilares y ejes transversales de la Política de Modernización de la Gestión Pública. Así, aunándose a lo concluido por esta tesis, los resultados de dichas investigaciones contribuirían a ensayar una explicación generalizada del devenir de la modernización del Estado peruano. Complementariamente, una tercera línea de investigación podría orientarse a explicar las ramificaciones locales o sectoriales de dichas reformas y contrastar el impacto que diferentes dinámicas entre coaliciones de divergente índole puedan haber tenido en cada escenario. En fin, las agendas son bastante más amplias de lo que corresponde anotar en este apartado, por lo que el autor no solo se limita a extender una invitación para expandir las herramientas analíticas del enfoque de coaliciones

con base en las particularidades del sistema político peruano, sino a contribuir a una mejor comprensión de este.



Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Alayza, R. y Bensa, J. (2019). Las coaliciones promotoras de políticas en diferentes contextos: el caso de la reforma de transporte en Arequipa (Perú) 1999-2019. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 5(9), 7-30.
- Bresser-Pereira, L. (2001). Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo... *International Journal of Political Studies*, (3), 143-166.
- Carranza, L. (2006). *Proyectos de Ley de Presupuesto, Equilibrio Financiero y Endeudamiento Año Fiscal 2007* [Diapositiva de PowerPoint]. SlidePlayer. <https://slideplayer.es/slide/1636309/>
- Carranza, L. (2 de marzo de 2009). Transcripción. Entrevista al ministro de Economía Luis Carranza. Canal N. https://www.mef.gob.pe/en/?option=com_content&language=en-GB&Itemid=100148&view=article&catid=101&id=1038&lang=en-GB
- Carranza, L. (1 de abril de 2014). Piel de Gallina, por Luis Carranza. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/piel-gallina-luis-carranza-305988-noticia/>
- Cortázar, J. (2012). Conferencia: Más allá del paradigma burocrático: reforma del Estado y modernización administrativa en el Perú. En C. Alza (Ed.), *Gestión pública: balance y perspectivas* (pp. 103-111). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/c3adcd32-7703-411e-8d01-78353e6a4e36/content>
- Dargent, E. (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America. The Experts Running Government*. Cambridge University Press.
- Dye, T. (2017). *Understanding Public Policy*. Pearson.
- El Mundo (3 de noviembre de 2010). La ex ministra de Economía de Perú será la candidata presidencial del oficialismo. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/america/2010/11/03/noticias/1288807486.html>
- García, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, (47), 37-64. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/\\$FILE/47_GarciaSanchez.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1168625381F1AE705257BCA00165978/$FILE/47_GarciaSanchez.pdf)
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.

<https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasonsfulltext.pdf>

Klarén, P. (2019). *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.

Klijn, E. (1998). Redes de políticas públicas: una visión general. En W. J. M. Kickert y J. F. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks* (pp. 1-45). Sage. <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>

Lindblom, C. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88. <https://www.jstor.org/stable/973677>

Makón, M. (2014). Reflexiones sobre la gestión por resultados. En J. Máttar y D. Perrotti (Eds.), *Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo* (pp. 113-137). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36762-planificacion-prospectiva-gestion-publica-reflexiones-la-agenda-desarrollo>

Martinón, R. (2007). La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y Política Pública*, 16(2), 281-318. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792007000200281

Ministerio de Economía y Finanzas (2007). *Presupuesto por resultados en el 2008 en sectores sociales*. Ministerio de Economía y Finanzas. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101108&view=article&catid=100&id=1673&lang=es-ES

Ministerio de Economía y Finanzas (2008). *Conceptos y líneas de acción* [Documento de Trabajo]. Ministerio de Economía y Finanzas. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/conceptos_lineas_accion.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2012). *En camino de un presupuesto por resultados (PpR): una nota sobre los avances recientes en la programación presupuestaria*. Ministerio de Economía y Finanzas. <https://www.midagri.gob.pe/portal/download/programas-presupuestales/inf-programa/camino-resultados-ppr.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas (2016). *Las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal para la mejora del Gasto Público* [Documento de Trabajo]. Ministerio de Economía y Finanzas. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/eval_indep/edep/assets/docs/edep.pdf

- Pahlen, R., Campo, A., y Permy, J. (2016, 16 de diciembre). *Los índices de gestión. Cuestión fundamental para el Sector Público* [Sesión de conferencia]. XII Simposio Regional de Investigación Contable, La Plata, Argentina. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/72575/Documento_completo.1%20PAHLEN-CAMPO-PERMY.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Patriau, E. (2015, 22 al 24 de julio). *El Congreso peruano y su papel en el proceso de las políticas públicas: las reglas no escritas en las negociaciones presupuestales*. Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Lima, Perú. <https://alacip.org/cong15/app-patriau8c.pdf>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2012). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Presidencia del Consejo de Ministros.
- Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Reforma y Democracia*, 21, 1-28. <https://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/mu2702.pdf>
- Sabatier, P. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130.
- Sabatier, P. (2007). *Theories of the Policy Process*. Westview Press.
- Salhuana, R., Luna, A., y Cordero, L. (2021). *Presupuesto por resultados para el desarrollo infantil temprano: El caso de Perú*. UNICEF, El Diálogo. <https://www.unicef.org/lac/media/20636/file/Presupuesto-por-resultados-para-el-desarrollo-infantil-temprano-El-caso-de-Peru.pdf>
- Salhuana, R. y Cordero, L. (2015). *Reporte de la Sistematización del Programa de Apoyo Presupuestario al Programa Articulado Nutricional – EUROPLAN*. ACE, International Consultants. <https://www.exemplars.health/-/media/files/egh/resources/stunting/peru/systematization-of-budget-support-for-the-articulated-nutritional-program-europan.docx>
- Salhuana, R. (2021). *Presupuesto por resultados para la Salud y Nutrición. Elementos para una implementación efectiva y sostenible*. CAF. <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/2012/Ficha%20PpR%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Shack, N. (2006). *Presupuestar en Perú*. ILPES, CEPAL, Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7312-presupuestar-peru>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.

Ugarte, M. (2010). *De las instituciones al ciudadano: la reforma del presupuesto por resultados en el Perú* [Documento de trabajo]. Ministerio de Economía y Finanzas.

<https://bit.ly/3HQ63R5>

Vilchez, P., Saldaña, L., Sánchez, B., y Cueva, J. (2023). Equilibrio y estabilidad presupuestaria: principio constitucional esencial para la sostenibilidad fiscal. *Encuentros, Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico*, (17), 358-370.
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4413095

Wray, J. (2020). El papel aguanta todo: la implementación del presupuesto por resultados como principal herramienta de gestión presupuestal del Estado peruano a la luz del Plan Articulado Nutricional. [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP.

<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio//handle/20.500.12404/16789>



Anexos

Anexo A: Tabla de entrevistas

Tabla 1

Entrevistados

José Chávez Cuentas	21/09/2016
Franklin Huaita Alfaro	23/09/2016
Henry Espinoza Peña	25/10/2016
Roger Salhuana Cavides	26/10/2016 01/10/2023
Jorge Mesinas Montero	08/11/2016
Javier Paulini Sánchez	04/10/2023
Luis Cordero Muñoz	07/10/2023
Walter Valdivia Miranda	14/10/2023
Juan Pablo Silva Macher	27/10/2023

Fuente: Elaboración propia.

