

DISEÑANDO EL PROCESO DE CAMBIO EN LAS POLÍTICAS DE GERENCIAMIENTO PÚBLICO (Resumen ejecutivo)***

Michael Barzelay***

M.Barzelay@lse.ac.uk

INTRODUCCIÓN

REVELANDO LA VARIEDAD EN EL PROCESO DE POLÍTICAS SOBRE GERENCIA PÚBLICA

CUESTIONES DE DISEÑO DE PROCESOS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE GERENCIA PÚBLICA

ANÁLISIS DEL MODO DE FRACASO

TRADE-OFFS (COMPROMISOS RECÍPROCOS)

PRÁCTICAS ASTUTAS

CONCLUSIÓN

APÉNDICE: GLOSARIO

* El presente trabajo constituye un resumen ejecutivo de un documento más extenso elaborado en el marco del Diálogo Regional sobre Gestión y Transparencia del Banco Interamericano de Desarrollo. El trabajo se publica por este medio, con expresa autorización del autor y de esta institución. El autor reconoce y agradece el apoyo recibido del Dr. Koldo Echebarría y la colaboración de Francisco Gaetani y Juan Carlos Cortázar Valverde.

** Publicado con autorización del autor – Traducción realizada por TOP

*** Reader in Public Management, Interdisciplinary Institute of Management PwC Senior Research Fellow, Centre for Analysis and Regulation of Risk London School of Economics and Political Science (LSE)

DISEÑANDO EL PROCESO DE CAMBIO EN LAS POLÍTICAS DE GERENCIAMIENTO PÚBLICO (Resumen ejecutivo)^{*}**

*Michael Barzelay^{***}*

INTRODUCCIÓN

El presente estudio analiza cómo producir un cambio significativo en las políticas de gerenciamiento público, cuyo impacto inmediato sea advertible en las herramientas administrativas a disposición de los decisores, así como en el contexto administrativo que enfrentan las unidades operativas del gobierno. Comparado con otras contribuciones de investigación para esta Reunión, este trabajo coloca mayor énfasis sobre la *dinámica de proceso* que influye sobre el grado en que se efectivizan los esfuerzos por mejorar las políticas de gerenciamiento público. El objetivo general del estudio es proporcionar algunos elementos esclarecedores sobre la dinámica de los procesos, de modo que los líderes gubernamentales que intenten mejorar las políticas de gerenciamiento público puedan identificar y responder a las cuestiones que plantea el diseño de procesos, de una manera oportuna y efectiva.

Hacia un Conocimiento Utilizable sobre Dinámica de Procesos. Una contribución central de este estudio es un cuerpo de proposiciones acerca de tres cuestiones prácticas que conciernen al proceso cambio en las políticas de gerenciamiento público. La primera cuestión es ¿qué factores subyacen a esos procesos de cambio que los hace pasibles de fracaso? Esta cuestión es importante porque la mayoría de los líderes gubernamentales que invierten esfuerzos en el mejoramiento de la gerencia pública quieren alcanzar el éxito y no sufrir el fracaso. La segunda cuestión es ¿qué clase de “compensaciones” (*trade-offs*) deben ser investigadas a fondo y resueltas cuando se encara y diseña un esfuerzo de transformación? Cuando los líderes gubernamentales son conscientes de esas compensaciones, pueden identificar y rechazar aquellas recomendaciones que disimulan las dificultades previsibles. La terca cuestión es ¿qué opciones de diseño pueden llegar a elevar significativamente las chances de éxito a lo largo de un amplio rango de circunstancias? Los líderes gubernamentales pueden querer dirigir su atención, en una etapa temprana, hacia esos diseños generalmente efectivos (o “prácticas astutas”).

Este estudio ofrece proposiciones preliminares sobre estas tres cuestiones, que pueden ser encapsuladas en términos de modos fracasados, trade-offs y prácticas astutas.¹ Utilizamos el término “preliminares” porque estas proposiciones, idealmente, deberían reposar sobre una comparación sistemática de *numerosos* casos. Si bien nuestras proposiciones surgen de comparaciones sistemáticas, se hallan sujetas a discusión porque sólo se fundan en dos casos de

* El presente trabajo constituye un resumen ejecutivo de un documento más extenso elaborado en el marco del Diálogo Regional sobre Gestión y Transparencia del Banco Interamericano de Desarrollo. El trabajo se publica por este medio, con expresa autorización del autor y de esta institución. El autor reconoce y agradece el apoyo recibido del Dr. Koldo Echebarría y la colaboración de Francisco Gaetani y Juan Carlos Cortázar Valverde.

** Publicado con autorización del autor – Traducción realizada por TOP

*** Reader in Public Management, Interdisciplinary Institute of Management PwC Senior Research Fellow, Centre for Analysis and Regulation of Risk London School of Economics and Political Science (LSE)

¹ Este enfoque está influenciado por el trabajo del Profesor Eugene Bardach, de la Universidad de California, Berkeley. Veá, por ejemplo, *Getting Agencies to Work Together* (Washington, D.C.: Brookings, 1998).

estudio dentro de la región latinoamericana.² Sería necesario contar con mayores oportunidades para conducir investigaciones en la región. Aún así, las proposiciones son más que útiles para los propósitos de esta Reunión.

El Foco Analítico sobre Política de Gerenciamiento Público. El alcance del estudio, y por lo tanto sus proposiciones, es más estrecho que la gerencia pública vista como un todo. Se refiere específicamente a las políticas de gerenciamiento público. Este término remite a reglas institucionales y rutinas organizacionales relativas al conjunto del gobierno, y no a arreglos específicos propios de unidades gubernamentales aisladas. Estas reglas y rutinas se subdividen en los siguientes grupos: proceso de planificación del gasto y manejo financiero, servicio civil y relaciones laborales, compras y suministros, organización y métodos y auditoría y evaluación. El concepto de políticas de gerenciamiento público, aunque novedoso, tiene tres grandes virtudes. Primero, provee mayor precisión comparado con términos tales como reforma del estado, modernización administrativa, reinención del gobierno y similares. Segundo, coloca el foco sobre gerenciamiento público y no sobre otras áreas de política y administración pública, tales como regulación de actividades comerciales y prestación de servicios públicos. Tercero, el concepto se refiere a la gerencia en el gobierno concebida holísticamente, desde un punto de vista funcional, que incluye temas relacionados con dinero, gente, organización y tecnología administrativa, en lugar de tratarlos como áreas de interés prácticamente no relacionadas entre sí.

En tanto reexposición, el foco del estudio trata de la dinámica del proceso de formulación e implementación de políticas de gerenciamiento público. El propósito es obtener conocimientos utilizables acerca de estos procesos de cambio. Las proposiciones sobre modos de fracaso, trade-offs y prácticas astutas, por lo tanto, conciernen a procesos empleados por los gobiernos para transformar las políticas de gerencia pública con el fin de mejorarlas.³

Introduciendo los Casos. Los casos son extraídos de experiencias recientes en Brasil y Perú, tal como fueron investigados por Francisco Gaetani⁴ y Juan Carlos Cortázar Velarde,⁵ respectivamente. La experiencia de Brasil incluye dos esfuerzos inicialmente separados de cambio en las políticas de gerenciamiento público de la administración del Presidente Fernando Henrique Cardoso. La reforma gerencial del aparato estatal se preocupó de las políticas de gerenciamiento público en áreas tales como la organización del servicio civil y cambio tecnológico en los métodos de gestión. Junto con este esfuerzo ampliamente publicitado, en el ámbito del Ministerio de la Administración Federal y la Reforma del Estado (MARE) se desarrolló paralelamente un segundo, a través del cual se intentó replantear los sistemas de planeamiento del gasto y la administración financiera. Este segundo esfuerzo se concentró en el Ministerio de Planificación. Si bien las líneas de vinculación entre ambos esfuerzos de reforma se borraron durante el segundo término de la Presidencia Cardoso al desaparecer el MARE e incorporarse algunas de sus funciones en el ámbito de un Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gerencia reorganizado, los tratemos analíticamente como “ciclos de políticas” distintivos.

² Las proposiciones también reflejan otros casos de estudio, incluyendo Michael Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government* (Berkeley: University of California Press, 1992), Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue* (Berkeley: University of California Press, 2001), Barzelay y Natascha Fuechtner, “Explaining Public Management Policy Change: Germany in Comparative Perspective”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, en prensa. La primera de estas referencias ha sido publicada en español como *Atravesando la Burocracia: Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública* (México: Fondo de Cultura Económica, 1998). Se reconoce con agradecimiento la disposición del BID de apoyar la extensión de este programa de investigación dentro de la región de América Latina, como parte del Diálogo Regional.

³ En un apéndice de este trabajo se ha incorporado un glosario de términos clave tomados de la literatura académica sobre el tema.

⁴ Director de la Escuela Nacional de Administración Pública y candidato doctoral del Departamento de Gobierno de la London School of Economics.

⁵ Profesor del Departamento de Ciencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú y candidato doctoral, Interdisciplinary Institute of Management, London School of Economics.

La experiencia del Perú, de igual manera, incluye dos esfuerzos de cambio separados, durante la administración del Presidente Alberto Fujimori. El primero de estos esfuerzos fue, en cierto modo, una derivación de un cambio dirigido en la política económica y social. Implicó grandes transformaciones organizacionales en organismos que desarrollaban importantes responsabilidades de gerencia pública, tales como las de administración tributaria (SUNAT) y del Fondo de Compensación Social. El segundo de estos esfuerzos intentó sacudir la administración pública *en su conjunto* a través de una reorganización y otras medidas complementarias. Este proceso adquirió centralidad a fines de 1995, cuando la agenda de políticas gubernamental tomó forma luego de las elecciones y de la formación del nuevo Gabinete del Presidente Fujimori. El gobierno recibió autorización legislativa para reorganizar los ministerios gubernamentales, con la condición de que estos poderes delegados cesarían al cabo de un año. Los meses siguientes fueron testigo de un proceso de desarrollo de políticas de bajo perfil, dentro de una unidad especial que operaba bajo los auspicios de la oficina del Primer Ministro. Este proceso se interrumpió antes de mediados de 1996, como consecuencia indirecta de un cambio de gabinete que incluyó la designación de un nuevo primer ministro. Bajo este nuevo liderazgo, la unidad especial encargada del proyecto de modernización y reorganización lanzó un esfuerzo gigantesco que involucró a grupos de trabajo en cada ministerio, para rehacer la administración peruana de modo de simplificar su estructura, con un menor número de unidades cuasi-autónomas. Todo este esfuerzo colapsó hacia fines de 1996, momento en que expiraban los poderes legislativos delegados, a menos que el Ejecutivo solicitara una extensión, cosa que no hizo. En los años siguientes, la cuestión de la modernización y reorganización de la administración pública permaneció fuera de la agenda de políticas gubernamental.

Fuentes de Interés en los Casos Seleccionados. Diversas razones tornan el caso brasileño de interés analítico. Primero, el proceso de reforma fue continuamente activo durante ocho años y es concebible que pudo haber continuado luego de la transición presidencial actual. La extendida duración del proceso significa que los planes originales de la reforma fueron, en efecto, puestos en operación; además, cada fase del esfuerzo de reforma involucró intentos iterativos por mejorar los propios planes originales. Por lo tanto, la experiencia de Brasil provee evidencia casuística sobre la dinámica de implantación de la gerencia pública a lo largo de una escala temporal relativamente prolongada. Segundo, la reforma en Brasil alcanzó a un gran número de políticas de gerenciamiento público, incluyendo planificación del gasto y administración financiera, servicio civil y relaciones laborales, y organización y métodos. De esta manera, este caso proporciona una oportunidad de explorar el proceso de logro un cambio en gran escala de políticas de gerencia pública. Tercero, el caso provee una oportunidad para examinar el proceso a través del cual ocurren las reformas exitosas. No estamos sosteniendo que las reformas brasileñas han sido demostradamente efectivas, ya que no hemos investigado su impacto sea sobre la operación de las organizaciones gubernamentales o sobre la coordinación dentro del núcleo estratégico del sector público en su conjunto. Sin embargo, resulta claro que en el curso de un proceso de transformación de políticas de gerencia pública enérgico y cuidadosamente formulado, se decidieron opciones de alto nivel que potencialmente podían producir consecuencias importantes. Comprender de qué manera se llevaron a cabo esas decisiones es comprender “éxito”, tal como lo definimos para los propósitos de este informe de investigación.

El caso peruano es analíticamente interesante por las siguientes razones. Primero, proporciona una oportunidad de examinar dos enfoques contrastantes de producir cambio en la gerencia pública. Un enfoque consistió en tratar de lograr una transformación organizacional en un número limitado de unidades operativas del gobierno central. El enfoque contrastante fue rediseñar el núcleo estratégico en su conjunto, a través de la reorganización, y estimular diversos esfuerzos de modernización a lo largo y ancho de la administración pública peruana. Segundo, el esfuerzo de reorganización en el Perú no fue exitoso, ya que fue terminado sin haberse adoptado decisiones de autoridad. Este aspecto del caso es analíticamente interesante a la luz de nuestra finalidad de identificar “modos de fracaso” en el cambio de políticas de gerenciamiento público. Tercero, este

mismo aspecto del caso peruano es comparable a la diferente experiencia de Brasil en materia de reforma gerencial del aparato estatal, dado su similar preocupación por los arreglos organizacionales.

Estructura del Estudio. Los casos de estudio brasileño y peruano se incluyen en el cuerpo principal de este informe de investigación. Ambos casos emplean métodos similares para el ordenamiento de los datos a fin de construir casos de estudio sobre los procesos de cambio en las políticas de gerenciamiento público. El papel de este resumen ejecutivo es proporcionar una perspectiva sobre esta investigación que pueda servir de utilidad individual a los participantes de la reunión del Diálogo Regional.⁶

REVELANDO LA VARIEDAD EN EL PROCESO DE POLÍTICAS SOBRE GERENCIA PÚBLICA

Una comparación de casos revela enorme variedad en el proceso de cambio de las políticas de gerencia pública. A veces, estas cuestiones adquieren un alto perfil; a veces no. Hay casos en que la escala temporal de un esfuerzo de cambio en las políticas de gerencia pública abarcaron un período presidencial; en otros, el esfuerzo duró menos de un año. A veces, el proceso fue una actividad de intramuros, ubicada en el centro de la rama ejecutiva; a veces, el proceso fue también de extramuros, involucrando la Legislatura y los gobiernos sub-nacionales. A veces la experiencia externa sirvió como un punto de referencia importante; a veces la propia experiencia pasada en los niveles nacional y subnacional dominó el proceso. A veces el cambio de políticas de gestión pública se relacionó estrechamente con la política económica global; a veces el proceso recibió ímpetu de agendas profesionales de larga data tendientes a superar problemas específicos de gerencia pública profundamente enraizados. A veces el presidente se identificó personalmente con el esfuerzo de reforma; a veces el esfuerzo fue percibido como un asunto que no recibía de la Presidencia una identificación y compromiso necesarios.

Para conseguir que esta enmarañada variedad cobre sentido, debemos encarar un análisis sistemático y comparativo de los casos. Para ello, cada experiencia de un país debe ser dividida entre eventos de tipo similar. Con este propósito, consideramos axiomático que los procesos de políticas sean caracterizados bajo alguno de los siguientes tres tipos de eventos componentes: fijación de la agenda, especificación de alternativas y toma de decisiones. La fijación de agenda implica dirigir la atención pública y oficial hacia una determinada cuestión de política, de modo de ser incluida como un ítem de la agenda pública gubernamental. La especificación de opciones involucra esfuerzos de unidades o agencias individuales -o comisiones ad-hoc- para diseñar medidas que puedan ser seleccionadas por líderes gubernamentales como respuesta o solución a las cuestiones de la agenda. La toma de decisiones implica la resolución de la ambigüedad y el conflicto acerca de si opciones específicas resultan respuestas satisfactorias a las cuestiones de la agenda, tal como son vistas desde la perspectiva de los líderes gubernamentales. In este tercer tipo de evento en el proceso de la política pública, las opciones de política son aprobadas, vetas o dejadas de lado para su consideración en un futuro indefinido. Utilizando la experiencia de Brasil como base de la ilustración, ahora examinaremos la variedad que suele aparecer en cada uno de estos tipos de eventos.

Variedad en la Fijación de Agenda. El perfil de las cuestiones de gerencia pública está determinado, principalmente, en el proceso de fijación de agenda. En Brasil, la cuestión de la “reforma gerencial del aparato estatal” alcanzó un alto perfil durante la primera administración

⁶ En el caso de Brasil, el texto se refiere casi exclusivamente a la reforma gerencial del aparato estatal, debido a que la reforma presupuestaria relacionada a la anterior estuvo, inicialmente, fuera del alcance del estudio; su significación se advirtió recién en el curso del trabajo de campo para la investigación. Como no tuvimos oportunidad de interpretar los datos de una manera sistemática, no se los ha incluido en el caso de estudio. Por otra parte, el resumen ejecutivo aprovecha lo que hemos aprendido hasta ahora acerca de las reformas en la planificación del gasto y la administración financiera en Brasil.

Cardoso. Este estatus visible se produjo luego del establecimiento del Ministerio de la Administración Federal y la Reforma del Estado y de la designación de Luiz Carlos Bresser Pereira -persona ampliamente conocida con fuertes lazos políticos con el presidente- como ministro. El perfil de la cuestión de la reforma estatal se hizo más acentuado cuando el Presidente Cardoso dio luz verde a una enmienda constitucional preparada por el MARE, que le permitió recibir consideración parlamentaria. La enmienda propuesta tuvo fue diseñada para permitir cambios en las políticas de servicio civil y estructura organizacional, que se concebían como inaceptables bajo la Constitución de 1988. Tal como ocurrió finalmente, la enmienda propuesta no avanzó rápidamente hasta lograr una resolución del Congreso. En verdad, la resolución fue demorada por casi tres años, produciéndose su aprobación hacia el fin de la primera administración Cardoso. El hecho de que una propuesta de enmienda constitucional estuviera bajo discusión en el Congreso multiplicó el impacto de la articulada *advocacy* de la cuestión que Bresser Pereira había conseguido colocar en la agenda política del Gobierno. Podría en realidad decirse que la *interacción* entre la campaña de Bresser en apoyo de la reforma gerencial del aparato estatal y el proceso de enmienda constitucional condujo al alto perfil de la cuestión.

No todos los aspectos de la reforma gerencial del aparato estatal atrajeron altos niveles de atención a través del sistema gubernamental. Por ejemplo, el MARE decidió revivir dos campos de carrera para los servidores públicos permanentes del gobierno federal, como parte de sus esfuerzos para proporcionar el talento humano y la dedicación profesional necesarios para operar el “núcleo estratégico del estado”. Los dos campos de carrera fueron, por un lado, el de gerentes públicos y, por otro, el de analistas de presupuesto y planeamiento. Específicamente, el MARE eligió conducir -sin estridencias y por primera vez en años- estos procesos de selección bajo estos escalafones. En algunas otras áreas bajo su responsabilidad, el MARE también operó sin levantar el perfil de las cuestiones respectivas. El tratamiento con alto perfil de cuestiones amplias de políticas relativas a la gerencia pública fue, así, de la mano, con el tratamiento con bajo perfil de asuntos más específicos.

Esta observación no es menos apropiada cuando se considera el otro ciclo de reforma brasileño. Algunos aspectos del proceso de planificación del gasto y gestión financiera adquirieron un alto perfil, mientras que otros no. Los que claramente consiguieron una amplia atención se relacionaron con la adopción de legislación sobre responsabilidad fiscal y planeamiento plurianual (el *Plan Pluri-Anual* o *PPA*). Además, el par de planes cuatrienales sucesivos que elaboró el Ministerio de Planificación, que identificó dos valores diferentes para proyectos de inversión estratégicos, se identificaron fuertemente con la agenda presidencial de Fernando Henrique Cardoso.⁷ La cuestión sobre cómo debía operar el proceso presupuestario y de qué manera debía relacionarse la ejecución presupuestaria con las responsabilidades organizacionales, sin embargo, se constituyó en un asunto de intramuros dentro del Ministerio de Planificación. El resultado, eventualmente, fue la decisión de reemplazar el sistema tradicional de presupuesto orientado a los insumos, por otro basado en los principios de la presupuestación por programas y la gestión por proyectos. Inicialmente, todo este asunto se manejó *win* que mediara un involucramiento parlamentario; tampoco se convirtió en un ítem importante de la agenda general de políticas de la administración presidencial. La carrera que atravesó esta cuestión operó, esencialmente, a través de canales de acción que involucraron al Ministerio de Planificación, la Casa Civil (una unidad de staff presidencial) y, en el momento oportuno, el presidente mismo.

Variedad en la Especificación de Alternativas. Como se mencionara previamente, la especificación de alternativas es considerada como el ámbito de esfuerzos para desarrollar medidas sustantivas que respondan a cuestiones de políticas, mientras que la fijación de agenda es el ámbito de los esfuerzos para atraer la atención hacia las cuestiones de políticas, de modo que puedan ser procesadas por actores dentro de los canales institucionales relevantes. El caso

⁷ Los planes fueron denominados *Brasil en Acción* y *Avance Brasil*, respectivamente.

de Brasil destaca la variedad que se advierte en cuanto a como operó el proceso de especificación de alternativas. El contraste más obvio es el que surge de la localización institucional del proceso. La especificación en el proceso de reforma gerencial del “ciclo de políticas” del aparato estatal se concentró en el MARE, la agencia de coordinación central cuya jurisdicción incluía cuestiones de personal, organización, compras y suministros y tecnología administrativa. El proceso de especificación de alternativas del “ciclo de políticas” en materia de planificación y presupuesto, se concentró en el Ministerio de Planificación, la agencia coordinadora central cuya jurisdicción abarca el gasto público. Comparando estos dos ciclos de políticas, emergieron alternativas sustanciales desde distintas agencias centrales de coordinación que operaban en diferentes tipos de jurisdicciones.

Una segunda clase de variedad en la especificación de alternativas fue el rol de la transferencia internacional de políticas. Brevemente, el MARE se involucró fuertemente en esfuerzos de transferencia de políticas, mientras que Planificación no lo hizo. De manera más específica, el MARE eligió la experiencia del Reino Unido a partir de la iniciativa de Next Steps, como fuente de ideas aplicables y prácticas transferibles. Como parte de este esfuerzo de transferencia, el ministerio utilizó los servicios de consultoría de una antigua funcionaria de Whitehall llamada Kate Jenkins, que había participado en el proceso de los Next Steps, a través del cual se establecieron dentro de departamentos (ministerios) del gobierno británico una serie de unidades operativas focalizadas en objetivos singulares, conocidas como agencias ejecutivas. Este ejercicio de transferencia de política GB-Brasil, que duró un cierto número de años, se reflejó en uno de los puntos centrales de la reforma gerencial del aparato estatal, es decir, el establecimiento de agencias ejecutivas como una forma admitida de organización dentro del gobierno federal brasileño. Si bien la transferencia de políticas no fue la única fuente de alternativas sustanciales que llegaron a ser especificadas durante la reforma gerencial, fue sin embargo un aspecto visible y en apariencia significativo de este proceso.

En contraste, la transferencia internacional de políticas no se notó en la reforma de reglas y rutinas que gobernaban el proceso de planificación y administración financiera del gasto. Una ronda inicial de entrevistas conducidas para este estudio indicó que si llegaron a producirse transferencias de políticas, su principal fuente fue Petrobrás, una empresa estatal brasileña, y no gobiernos extranjeros. El principal agente individual de este ejercicio de transferencia *doméstica* de políticas fue el Secretario de Planificación e Inversiones Estratégicas, José Paulo Silveira, que pasó gran parte de su carrera en esta compañía petrolera estatal, a cargo de funciones tales como investigación, desarrollo y planificación estratégica. El proceso de transferencia doméstica fue sumamente evidente en la formulación del primer plan de inversión cuatrianual, *Brasil en Aço*.

La transferencia internacional de políticas tampoco se hizo notar en la reforma del proceso presupuestario durante la segunda administración Cardoso. Si bien es cierto que la idea de presupuestación por programas se originó en la experiencia extranjera de mediados del siglo 20,⁸ el concepto se venía incubando dentro de la unidad central de presupuesto de Brasil durante casi una generación. El presupuesto por programas volvió a emerger como una cuestión especializada relevante luego de que se superó la crisis de la hiperinflación y, como resultado, el financiamiento recibido por los departamentos gubernamentales volvió a reflejar sólo la formulación presupuestaria y no los desembolsos efectivos por parte del ministro de finanzas. El contenido sustantivo de la propuesta de orientarse hacia la presupuestación por programas -incluyendo el empleo de las disciplinas de gerencia de proyectos- también reflejó las lecciones aprendidas a partir de la experiencia de *Brasil en Aço*. En otras palabras, la transferencia doméstica de políticas y el aprendizaje directo *dentro del* ministerio de planificación constituyeron aspectos conspicuos del proceso de especificación de alternativas en este ciclo de políticas.

⁸ Véase Allen Schick, “The Stages of Budget Reform,” *Public Administration Review*, 1996.

Considerado desde una perspectiva global, vemos entonces, en el caso brasileño, una sustancial variedad en los aspectos de “lecciones aprendidas” de la especificación de alternativas. Fueron evidentes tanto la transferencia internacional de políticas como el aprendizaje doméstico. También puede destacarse una distinción interesante entre la transferencia internacional de políticas y el aprendizaje organizacional interno cuando se examina la experiencia de reforma en la planificación y el presupuesto. Ambas clases de aprendizaje de la experiencia nacional se pusieron en evidencia.

Variedad en la Toma de Decisiones. En términos teóricos, se considera que el proceso de toma de decisiones ocurre después que los procesos de intersección entre la fijación de agenda y la especificación de alternativas logran una culminación, y que las autoridades jurisdiccionalmente competentes se hallan dispuestas a considerar y actuar respecto a la “agenda decisional” resultante. La experiencia brasileña exhibe variedad en la toma de decisiones así definida, como lo ilustra el hecho de que el Congreso jugó un papel de autoridad jurisdiccionalmente competente en el proceso de enmienda constitucional, mientras que el Ejecutivo cumplió el mismo rol respecto a muchas otras decisiones. También fue evidente cierta variedad *dentro del* proceso decisorio del Ejecutivo. Por ejemplo, la decisión de revivir los campos de carrera de gerente público y analista de presupuesto y planificación, mediante la administración de concursos abiertos para la selección de estos profesionales, dentro del ámbito de lo que puede denominarse el “subsistema de política de gerenciamiento público”. En efecto, el MARE tuvo la prerrogativa de adoptar este curso de acción, sujeta a la competencia por parte de otras agencias centrales. El caso de la reforma en planificación y presupuesto fue un tanto diferente en tanto la decisión final estuvo a cargo de un funcionario ubicado fuera del subsistema de política de gerenciamiento público, aunque dentro del Poder Ejecutivo.

La variedad también se manifiesta al considerar la situación inusual según la cual el proceso decisorio en el Congreso -relativo a la enmienda constitucional- duró casi tres años. En esta peculiar instancia, la fase del proceso decisorio excedió enormemente la fase pre-decisional del ciclo de política. En cambio, el ritmo de la reforma en planificación y presupuesto se ajusta al estereotipo de la dinámica de las políticas públicas. Según este estereotipo, las ideas acerca de las políticas maduran lentamente hasta alcanzar la agenda decisional cuando parece haber llegado un momento oportuno. En este ciclo de planificación y presupuesto arribó cuando la administración Cardoso enfrentó la necesidad de reducir la discrecionalidad en el gasto federal en un 30%, en medio del colapso producido por la devaluación del rublo. El argumento de que el presupuesto por programa podía ayudar al gobierno a “hacer más con (mucho) menos” resultó decisivo en este contexto. Aparentemente, el tiempo transcurrido entre la aparición de la cuestión en la agenda de decisión presidencial y su resolución fue extremadamente breve: según trascendió, cuestión de pocas semanas. De este modo, la experiencia brasileña contiene una amplia variedad de dinámicas de formulación de políticas que se corresponden con la duración y localización institucional de la etapa decisional.

CUESTIONES DE DISEÑO DE PROCESOS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE GERENCIA PÚBLICA

Esta sección del resumen ejecutivo busca identificar las cuestiones de diseño de procesos que serían normalmente considerados al encarar esfuerzos para mejorar las políticas de gerenciamiento público. La utilidad de este marco analítico radica en que, simplemente, ayuda a los funcionarios gubernamentales a percibir la significación de opciones que, de otro modo, podrían no haber suscitado su plena atención. Al identificar cuestiones de diseño relacionadas con cada uno de los procesos componentes de formulación de políticas de gerenciamiento público, ese marco tiene la virtud de distribuir la atención de una manera inteligente y práctica.

Con respecto a la fijación de agenda, una cuestión de diseño clave es *determinar si es preferible lograr un alto perfil para las cuestiones de política de gerenciamiento público que operar en una situación en la que esta cuestión tenga más bien un bajo perfil*. La resolución de esta cuestión de diseño plantea una miríada de otras cuestiones. Por ejemplo, si se desea que una cuestión adquiera un alto perfil, los funcionarios considerarían razonablemente llevar a cabo reformas legislativas, en contraposición con reformas que se debatan y autoricen exclusivamente dentro del Ejército. Sea o no que el asunto se maneje para el ejecutivo como un ejercicio intra muros, los funcionarios que buscan otorgarle un alto perfil necesitan considerar de qué manera activar el interés en la cuestión de parte de un sector de la ciudadanía favorable a la iniciativa. Por otra parte, si es preferible mantener un bajo perfil de la cuestión, los funcionarios tendrán que considerar de qué manera despertar interés en un proceso de cambio de las políticas gerenciales, cuidando a la vez enmarcar el asunto en términos que sean menos susceptibles de crear un interés generalizado por parte de los políticos y los medios. Obviamente, la lista de otras cuestiones podría extenderse.

Una segunda cuestión de diseño en la fijación de agenda es *determinar si el alcance de la cuestión parece ser comprehensivo, de mediano rango o estrecho*. En Brasil, la reforma inicial en planificación bajo *Brasil en Ação* fue estrechamente focalizada en torno al proceso de planificación del gasto como gerenciamiento financiero (o sea, sobre el proceso de administración o ejecución presupuestario). Por su parte, el alcance de la reforma gerencial del aparato estatal se ubicó a mitad de camino entre enfoques estrechos o comprehensivos procesos en materia de servicio civil y relaciones laborales, organización y tecnología administrativa. Ningún ciclo de política fue lo suficientemente amplio como para incluir todas las áreas que componen la política de gerenciamiento público: planificación del gasto y gerencia financiera, servicio civil y relaciones laborales, compras y suministros, organización y métodos, y auditoría y evaluación.

La elección del alcance interactúa con la elección del perfil. Cuanto más amplio el alcance, es más probable que la cuestión adquirirá un alto perfil, ya que la cuestión sólo puede ser “vendida” como una reforma administrativa o gerencial seria. Cuanto más estrecho el alcance, es más probable que la cuestión mantenga un bajo perfil, ya que normalmente aparecerá más como una preocupación técnico-administrativa que como un asunto genuino de política pública. En el manejo del alcance de esta cuestión, los funcionarios deben ser sensibles al grado de manifestación política de la opinión pública y de las élites respecto al funcionamiento global del servicio público, así como a la competencia entre varios centros de poder que influyen sobre las políticas de gerenciamiento público. Agendas de alcance estrecho pueden adquirir súbitamente un alto perfil cuando son lanzadas hacia las corrientes de los meandros políticos de la competencia partidaria, los cambios de humor en la opinión pública y la inestabilidad político-institucional. Ello también puede ocurrir si llegan a caer en un terreno jurisdiccional disputado.

Con respecto a la especificación de alternativas, una cuestión fundamental de diseño es *dónde residirá institucionalmente este proceso*. Una opción es permitir que el proceso resida dentro de agencias centrales individualizadas, como Planificación o el MARE, respectivamente. Una alternativa es tratar de concertar un proceso de generación de alternativas coordinado o colaborativo, como fuera evidente en algunos países fuera de la región (v.g., Austria y Nueva Zelanda). Una tercera alternativa es convenir un grupo ad hoc de expertos para desempeñar esta función, como ha sido la práctica en Alemania (v.g. el Consejo de Expertos para un Estado Magro) y en cierto modo en los Estados Unidos (v.g., la National Performance Review inicial). Como estas opciones no son mutuamente excluyentes, los funcionarios pueden contemplar el armado de un diseño híbrido para la especificación de alternativas.

Una segunda cuestión relativa a la especificación de alternativas es *dónde buscar ideas estimulantes y prácticas transferibles*. Un tipo de diseño consiste en elegir y transferir políticas resultantes de la experiencia internacional, como lo ilustrara el intento del MARE de transplantar

las agencias ejecutivas del Reino Unido. Otro tipo de diseño es transferir prácticas de la experiencia doméstica, sea dentro del propio gobierno o en el ámbito más amplio de la economía o la sociedad. Esta opción la ilustra el proceso de especificación de alternativas del Ministerio de Planificación. De nuevo, estas opciones no son mutuamente excluyentes. Sin embargo, las opciones entre cualquiera de estos tipos puros o híbridos tienen consecuencias. El aprendizaje de las lecciones internacionales requiere comprender las implicaciones de las diferencias entre factores contextuales e institucionales locales y foráneos, así como fuentes intangibles de capacidad. El aprendizaje de la experiencia propia requiere tomar medidas para evitar juicios apresurados sobre la base de la reputación de la organización fuente y el testimonio persuasivo de los pioneros de la práctica considerada.

Una tercera cuestión importante de diseño sobre especificación de alternativas es *pautar el ritmo* (*pacing* en el original, N del T). Una opción es un ritmo veloz. Si se considera seriamente esta opción, los funcionarios necesitan poner su atención en la optimización del proceso de desarrollo de la política, de modo que tenga éxito tanto en el planteo de ideas de políticas que se están incubando como en el sometimiento de las mismas a una seria evaluación prospectiva bajo presión del escaso tiempo disponible. Un ritmo lento es otro tipo de opción. Si se lo elige, debe pensarse en la generación de suficiente excitación acerca de las perspectivas de cambio, de modo que los posibles empresarios de las políticas movilicen el esfuerzo requerido para que sus puntos de vista puedan ser escuchados.

Con respecto a la toma de decisiones, un asunto de diseño clave es cómo interactuar con – y preparar a– los individuos que, eventualmente, encuentren que su agenda decisonal incluye asuntos de política de gerenciamiento público y sus opciones. Una interacción frecuente y adecuada puede generar actitudes positivas hacia propuestas de reforma –y, de hecho, también hacia los propios reformadores, cuya credibilidad puede ser esencial para la aprobación. Por otra parte, tales contactos podrían generar esfuerzos tácticos para descarrilar el proceso de reforma (por ejemplo, a través de una redefinición pública de la cuestión en términos poco atractivos) cuando su evolución prospectiva es considerada amenazadora. Estas consideraciones vienen a la mente especialmente cuando uno reflexiona acerca de la tortuosa, aunque breve, historia de la modernización y la reforma reorganizativa en el Perú durante 1996.

ANÁLISIS DEL MODO DE FRACASO

El caso de la reciente experiencia del Perú en materia de cambio de política respecto al cambio en las políticas de gerenciamiento público proporciona una oportunidad excepcional para comprender la patología de los esfuerzos de reforma fracasados. El análisis sugiere que, de diversa manera, la reforma fue mal concebida. Una causa fue que el desplazamiento de la agenda desde una reforma de la administración pública caso-por-caso hacia una reforma en gran escala luego de 1995, no fue totalmente bienvenido por los funcionarios que habían dedicado mucho esfuerzo a implementar la estrategia de enclave o insular previa. De hecho, los funcionarios involucrados estuvieron alertas a las oportunidades para resistir los movimientos hacia el frente de un proceso en el que la centralización vertical dentro de los departamentos ministeriales constituyó el principio directriz. Tal resistencia contribuyó, eventualmente, al juicio político de que la reorganización se había convertido en un tercer riel de la política del estado peruana. Una segunda razón, relacionada con la anterior, por la cual los esfuerzos resultaron estériles es que coincidieron con un tema político más amplio relativo al poder del ejecutivo político, especialmente el presidente gobernante. La mecha de esta cuestión macro-política fue encendida por las estrategias y tácticas de Fujimori de retener poder, y fue aireada por sus oponentes partidarios así como por los medios. La cuestión de “domar al ejecutivo” pasó a adquirir un rojo vivo en Octubre de 1996, justo cuando las reorganizaciones propuestas –que equivalían a planes centralizados verticalmente– ingresaron a la etapa decisoria del ciclo de políticas. En ese momento, Fujimori hizo el simple cálculo que sus propias necesidades políticas no serían favorecidas si ponía todo su peso en la resolución del

conflicto, ya por entonces intenso, en torno a las propuestas de reorganización. Por lo tanto, eligió dejar que expirara en diciembre de 1996 la autoridad delegada para llevar a cabo la reorganización, sin que se llevara a cabo. Todo el proceso se detuvo cuando las perspectivas de este resultado se hicieron visibles.

Sobre la base del bien estructurado relato histórico de Juan Carlos Cortázar sobre este episodio de reforma abortada, podemos identificar múltiples factores que definen, de distinta manera, una modalidad de fracaso en el cambio de políticas de gerenciamiento público.

El primer aspecto de una modalidad de fracaso es convertir la reorganización de los departamentos gubernamentales en una idea central del proceso de desarrollo de políticas, especialmente cuando el compromiso presidencial en esta dirección es débil o fácilmente reversible. En el caso peruano, el presidente no adoptó una posición pública decidida sobre la cuestión cuando comenzó a operar el proceso de desarrollo de la política considerada. Sus compromisos se habían expresado únicamente en privado hacia los funcionarios que lideraban el proceso. En ausencia del compromiso público del presidente, los incentivos y oportunidades para las partes involucradas, en el sentido de elevar el nivel de conflicto, fueron sustanciales. Por lo tanto, un débil compromiso público presidencial es parte de la modalidad de fracaso.

El segundo aspecto es permitir que la cara pública de la cuestión sea definida por actores que no están motivados para mejorar, como tal, la política de gerenciamiento público. En Perú, esta cara pública fue definida en gran medida por el ministro de economía y finanzas y por los oponentes políticos de Fujimori. El primero definió la cuestión en términos de reducción del aparato estatal (*downsizing*) y no como modernización y reorganización. Este encuadramiento tenía por objeto asegurar que la reforma contribuiría fuertemente a lograr las metas de reducción del gasto público que alentaba el Ministerio de Economía y Finanzas. Su efecto fue colocar la cuestión de la reorganización y modernización bajo una luz negativa en los medios y fomentar la oposición al proceso, aún antes de que se formularan opciones concretas. Entretanto, la tarea de crear atención y compromiso dentro del proceso de especificación de alternativas se tornó mucho más dificultoso a raíz de ese encuadramiento negativo (y parcial). Más tarde, Los oponentes políticos de Fujimori definieron la cuestión en términos del intento por ganar poder de parte de un ejecutivo político autoritario, convirtiendo lo que de otro modo hubiera sido una cuestión blanda sobre modernización gubernamental en una cuestión explosiva.

Un tercer aspecto relacionado de la modalidad de fracaso es iniciar un esfuerzo de reforma antes de que la cuestión a la que apunta adquiere un carácter público. Cuando el Congreso otorgara autoridad al ejecutivo para proceder a la reorganización y el primer ministro procediera a establecer el aparato institucional para utilizar esa autoridad, la cuestión no tenía todavía trascendencia pública. De hecho, la autoridad fue establecida a través de lo que esencialmente fue una oscura previsión en la ley anual de presupuesto. Si el asunto hubiera tenido una cara pública, hubiera tenido que vincularse con el fin de conseguir que las organizaciones gubernamentales fueran más eficaces, aplicando para ello el enfoque insular o de enclave. Esta secuencia inversa – cuando el esfuerzo formal de reforma es lanzado antes de que la cuestión esté totalmente establecida en la agenda gubernamental de políticas- es parte de la modalidad de fracaso.

Un cuarto aspecto de la modalidad de fracaso es la identificación del esfuerzo de reforma con un proceso de reforma corto y a término. En Perú, el esfuerzo de modernización y reorganización fue identificado con el empleo de poderes legislativos delegados que hubieran expirado en un año. Esta situación colocó a los funcionarios que conducían la reforma a merced de aquellos que la resistían. Los primeros necesitaban que sus propuestas alcanzaran la agenda decisional hacia los últimos meses de 1996, estuvieran o no maduras. Los últimos sabían que sólo necesitaban sostener una fuerte oposición durante un breve período. La reforma, definida a

término, quedó despojada de métodos que contuvieran el conflicto y dio a los oponentes todo tipo de oportunidades para trabar la reforma.

Un quinto aspecto de la modalidad de fracaso es embarcarse en un proceso de especificación de alternativas (o desarrollo de políticas) que fácilmente requiera de años para ser completada satisfactoriamente, cuando sólo se dispone de unos pocos meses. El proceso de constitución y operación de los grupos de trabajo ministeriales en la segunda mitad de 1996 debía concluir en menos de tres *meses*. Es plausible argumental que este proceso de negociación hacia arriba requería más de un año para completarse. En verdad, exhibió un pálido reflejo del proceso de Next Steps de Gran Bretaña, que se desarrolló a lo largo de más de tres *años*. Una falta radical de congruencia entre el diseño de tareas y el tiempo disponible para completarla es un aspecto importante de la modalidad de fracaso.

Finalmente, también debe incluirse entre los aspectos propios de la modalidad de fracaso, la existencia de un subsistema de políticas de gerenciamiento público inestable y altamente permeable. En el caso del Perú, la efectividad de los líderes de la reforma dependía fuertemente del apoyo y compromiso de los actores principales, incluyendo al primer ministro y, más arriba, el presidente. Los líderes no contaban con una base institucional firme dentro del subsistema de políticas de gerenciamiento público, en contraste con, por ejemplo, el caso de Bresser Pereira en Brasil. Las responsabilidades del rol del primer ministro en el sistema de políticas de gerenciamiento público fueron débilmente definidas. Al mismo tiempo, el Ministerio de Economía y Finanzas no se consideró a sí mismo como responsable⁹ de crear la capacidad institucional y operativa de este subsistema; más aún, sus líderes no parecen haber abrazado la idea de que el gerenciamiento público es un ámbito de políticas reconocido. En consecuencia, adoptó acciones en nombre de la implementación de políticas económicas que redujeron la capacidad de los reformadores para lograr el cumplimiento efectivo de su agenda.

En resumen, el caso peruano de 1996 murió una muerte de causas múltiples. En términos analíticos, podemos asociar la configuración total de causas propias de este caso con la modalidad de fracaso en los cambios de políticas de gerenciamiento público. consideradas de manera genérica.

TRADE-OFFS (COMPROMISOS RECÍPROCOS)

En esta sección colocamos el foco sobre una serie de trade-offs⁹ sugestivos, en lugar de intentar analizar esta cuestión de manera comprehensiva. Un trade-off ilustrativo se vincula con las opciones de fijación de agenda según el perfil de la cuestión tratada. Tanto los perfiles de una cuestión, altos o bajos, tienen ventajas y desventajas. Por ejemplo, cuestiones de alto perfil movilizan la participación en procesos de especificación de alternativas. También le otorgan a los líderes políticos un incentivo para adoptar una posición positiva sobre la cuestión (al punto de que lleguen a identificarse estrechamente con la misma). Por ambas razones, un perfil alto puede agregar fuerte atención y expectativa a la cuestión. Pero por otra parte, un alto perfil puede movilizar a los potenciales perdedores, tan rápidamente como puede suscitar apoyos. Cuando la movilización de esfuerzos opositores es efectiva, aumentan naturalmente los riesgos de que las propuestas sean vetadas en la fase decisional del ciclo de políticas. Aún los presidentes pueden decidir que resolver el conflicto inclinándolo el peso a favor de las propuestas, puede contrariar sus propios intereses políticos.

Definir la cuestión de la modernización en términos “blandos” tiene muchas de las ventajas estándar asociadas con la ambigüedad. Puede mantener en la retaguardia a los potenciales opositores, al tiempo que promueve apoyos desde dentro de la burocracia. Por otra parte, la

⁹ Se utilizará el término inglés, por estar suficientemente difundido y por resultar difícil encontrar un término en español que dé cuenta, en forma precisa, de su naturaleza y alcances (N. del T.).

definición de la cuestión puede ser invadida por encuadres alternativos, tales como la jibarización a ultranza (*downsizing*) o “rapiñas” de poder, como vimos en el caso peruano. Además, la profundidad de un compromiso positivo con la cuestión puede limitarse a aquellos que participaron activamente en el proceso de generación de alternativas o que, de otro modo, se entusiasmaron con ideas dentro de la “constelación” de la modernización. Por lo tanto, la modernización puede tener serias ventajas y desventajas en cuanto a si una cuestión adquiere o no notoriedad y movilización (*momentum*).

Un tercer trade-off ilustrativo lo sugiere fuertemente el caso de Brasil. El asunto es si la reforma se identifica con un individuo o con una entidad más abstracta, tal como una agencia de coordinación central. En Brasil, la reforma gerencial del aparato del estado se identificó más con Bresser Pereira que con el MARE como institución, mientras que las reformas en planificación y presupuesto se identificaron con el Ministerio de Planificación más que con José Paulo Silveira. En las reformas encuadradas ambiguamente, que involucran un gran número de cuestiones que son, en términos relativos, políticamente inertes, una reforma identificada con un individuo tiene sus ventajas. El protagonista se convierte, literalmente, en la cara de la cuestión, de modo que la misma parece significativa mientras ese individuo tiene éxito en mantener la atención sobre la misma. La desventaja es que la suerte de la reforma puede depender de la posición política que mantenga esa persona. En política, ese riesgo es intrínsecamente sustancial. Una vez que el individuo abandona la escena, la cuestión puede considerarse cerrada. De ser así, puede resultar un desafío dar manifestación aún a asuntos de bajo perfil, lo cual puede resultar una pesada carga para los sucesores. Una posible movida compensatoria puede ser otorgar prioridad a la construcción de capacidad institucional.

PRÁCTICAS ASTUTAS

Este término se refiere a configuraciones de elementos de procesos, o diseños, que elevan considerablemente las chances de éxito a lo largo de un amplio espectro de circunstancias. Dada la historia problemática de la investigación sobre “mejores prácticas”, este tipo de generalización debería requerir una base de evidencia mucho más robusta. Bajo las circunstancias, ofrecemos un par de propuestas de prácticas astutas que deberían ser sujeto de cierto escepticismo y mayor investigación.

Una proposición es que resultan deseables los perfiles de cuestiones híbridos. Por híbridos queremos decir que al menos un aspecto de la cuestión adquiere un alto perfil, mientras al menos un aspecto mantiene un perfil bajo. En Brasil, la resurrección de los planes nacionales de desarrollo cuatrianuales como método de planificación del gasto, fue una cuestión de alto perfil, mientras que la radical innovación en el proceso presupuestario tuvo un perfil bajo. Los dos aspectos se vincularon entre sí, al menos por el hecho de que para el presidente, el valor político del proceso de planificación significó que los impulsores de una reforma radical del presupuesto habían ganado una sustancial credibilidad con el tomador de decisiones. El caso de la reforma gerencial del aparato del estado no es del todo diferente. Puede argumentarse que el alto perfil que obtuvo el proceso de aprobación de la enmienda constitucional, proporcionó un contexto que se sumó a la atención adquirida por numerosas cuestiones de gerenciamiento público de bajo perfil.

Una segunda práctica astuta consiste en aprender sistemáticamente de la experiencia local. Esta práctica se puso plenamente en evidencia en el Ministerio de Planificación brasileño. No se trata de que el aprendizaje internacional sobre políticas sea intrínsecamente una “práctica muda” (aunque abundan los ejemplos desafortunados), sino más bien que un serio aprendizaje sobre la aplicación local de políticas tiene ventajas y se le ha dado en muchas partes un énfasis insuficiente.

Una tercera práctica astuta es desarrollar el subsistema de políticas de gerencia pública. La idea se refiere a acciones abstractas, tales como facilitar el reconocimiento de las interdependencias funcionales entre los procesos de planificación del gasto, la gerencia financiera, el servicio civil y relaciones laborales, las compras y suministros, la organización, la auditoría, la evaluación y otros por el estilo. Las creencias en tales interdependencias funcionales proporciona una base intelectual para combinar diversos conjuntos de experticia relevantes para la administración pública. También puede proveer una base intelectual a la colaboración en curso que pueda existir entre agencias centrales de coordinación para lograr un mejoramiento sostenido en el gerenciamiento público. El desarrollo del subsistema de políticas de gerencia pública también incluye la ampliación del repertorio de procesos estructurados para la evaluación de opciones de políticas de gerenciamiento público, sea prospectiva o retrospectivamente. Este concepto también puede referirse a inversiones directas en la capacidad operacional de las agencias centrales, para no mencionar la investigación académica sobre gerencia pública.

CONCLUSIÓN

Sobre la base de los casos de estudio de Brasil y Perú, este resumen ejecutivo ha demostrado que los procesos de decisión en materia de políticas de gerenciamiento público en la región latinoamericana, se caracteriza por la variedad y ha ordenado esa variedad con el propósito de construir un mapa –incluso tal vez una agenda- de diseño de cuestiones de diseño de procesos, relevantes para líderes potenciales de esfuerzos orientados al mejoramiento gerencial en el gobierno. Como ayuda a una cuidadosa reflexión sobre las cuestiones de diseño identificadas, hemos hecho una disección del caso peruano para ganar un mejor conocimiento sobre una modalidad de fracaso en procesos de cambio de políticas de gerenciamiento público. Con la misma finalidad hemos hipotetizado acerca de un conjunto ilustrativo de trade-offs y prácticas astutas. Esta comparación sistemática de análisis de casos está pensada para ser de interés inmediato y utilidad a los participantes del Diálogo Regional sobre Gobernabilidad y Transparencia. Se espera, además, que el BID se vea motivado a sostener su apoyo a la investigación basada en casos originales sobre cuestiones de relevancia práctica, tales como diseñar procesos que transformen las políticas de gerenciamiento público.

APÉNDICE: GLOSARIO

Ciclo de políticas públicas

Proceso mediante el cual los elaboradores de política interactúan estableciendo un problema en la agenda gubernamental, elaboran y seleccionan alternativas de solución al mismo, toman decisiones autorizadas sobre él e implementan tales decisiones. La noción de ciclo de política reúne así dos elementos fundamentales para el análisis de las políticas: a) las fases que pueden distinguirse al interior del proceso de elaboración de las políticas (pre decisional, decisional e implementación), y b) los resultados del proceso en términos de las opciones de política asumidas mediante decisiones autorizadas.

Empresarios de políticas públicas

Los empresarios de políticas publicas son personas que participan en el proceso de elaboración de políticas desde muy diversas situaciones y desean invertir tiempo, energía, reputación y a veces dinero a lo largo de tiempo a cambio de obtener políticas que respondan a los problemas que les preocupan (definidos de la manera como les resulta relevante) y/o impliquen la

aplicación de sus propuestas de solución favorecidas. Desarrollan tres actividades principales: a) impulsan sus preocupaciones acerca de ciertos problemas en la agenda presionando por una determinada forma de definirlos, b) ablandan el terreno para sus alternativas de solución favorecidas y c) promueven la articulación de sus propuestas con los procesos políticos (para obtener apoyo de los funcionarios electos) y los problemas vigentes en la agenda gubernamental. En la búsqueda de lograr sus propios objetivos, los empresarios de política desempeñan la función sistémica de enganchar soluciones con problemas, problemas con fuerzas políticas y eventos políticos con propuestas, haciendo así posible que las alternativas de solución seleccionadas pasen a la agenda de decisiones.

Establecimiento de agenda gubernamental de políticas públicas

Proceso mediante el cual se identifica, a través de formulación, aquellos problemas de política que se incluyen en la agenda gubernamental de políticas públicas y, como tal, reciben seria atención por parte de quienes pueden incidir en el “decision-making” respecto a la selección e autorización de políticas públicas. El establecimiento de agenda incluye tanto el proceso de definición de una situación dada como un problema que exige la acción pública para resolverlo, como el proceso mediante el cual dicha definición logra concitar la atención de los políticos y otros tomadores de decisiones.

Especificación (generación) de alternativas

Proceso mediante el cual se generan aquellas alternativas de solución a un problema presente en la agenda, o que podrían estar presente en un indefinido futuro, que merecen una seria consideración por parte de quienes pueden tomar decisiones autorizadas. Este proceso ocurre fundamentalmente al interior de comunidades de expertos en políticas (incluso los que ocupan cargos oficiales), donde las propuestas son presentadas, confrontadas y reelaboradas continuamente.

Marco explicativo

Conjunto de modelos teóricos que permiten analizar el proceso de elaboración de las políticas públicas, explicando las opciones de política (expresadas en decisiones autorizadas) que resultan del mismo. El marco explicativo debe ofrecer herramientas conceptuales adecuadas para elaborar respuestas satisfactorias a las preguntas que guían la investigación, especialmente las de naturaleza científica y explicativa.

Políticas de Gestión Pública

El conjunto de reglas institucionales que guían, limitan y motivan el servicio público como un todo. El concepto incluye los procedimientos informales (no jurídicos) o rutinas organizativas (de los órganos centrales de “staff”) a través de las cuales se hacen operativas dichas reglas. Las políticas de gestión pública corresponden a categorías como las de planeamiento presupuestal y gestión financiera, servicio civil y relaciones laborales, adquisiciones, organización y métodos, y auditoría y evaluación. Tienen un carácter transversal pues no se refieren exclusivamente a un área de políticas o a un sector del aparato público en particular, sino que subyacen a todos generando incentivos y actuaciones desautorizadas (constraints) que orientan la toma de decisiones de índole administrativo por parte de los funcionarios y organizaciones públicas.

Proceso presupuestal y de gestión financiera

Conjunto de procesos, procedimientos y rutinas que regulan la asignación de recursos financieros mediante la elaboración del presupuesto público, así como la ejecución del gasto autorizado. Estas regulaciones forman parte de las políticas de gestión pública, afectando transversalmente a todas las áreas de política y sectores institucionales del aparato público.

Sub sistema de políticas de gestión pública

Conjunto de espacios institucionales responsables por la elaboración de las políticas de gestión pública en su totalidad. Este dispositivo institucional incluye arreglos formales (áreas de competencia, jerarquías, controles) y relaciones informales que influyen en la participación de los actores en los espacios donde se toman las decisiones. De esta manera, el sub sistema regula la participación de los actores y la evolución de las imágenes de política, manteniendo el conflicto (entre actores e imágenes) en un nivel soportable.