

Una perspectiva más política de la gerencia pública: de la teoría a la práctica

Orlando Sunción Espinoza*

Resumen

Gestión y políticas públicas son consustanciales; sin embargo, para algunos directores en la administración pública, es ciertamente confuso relacionar las decisiones de política en favor de la ciudadanía con la gestión del día a día en sus instituciones, o anticiparse al impacto político que sus acciones podrían tener en la implementación de esas políticas. El propósito del artículo es mostrar como identificar esa vinculación y despertar el interés del gestor público, en la toma de decisiones de gestión basadas en evidencia y teoría, desde una perspectiva de política pública.

Palabras clave: Servicio civil, administración pública, gerentes públicos, políticas públicas.

Abstract

Management and public policies are inherent; however, for some directors in the public administration, it is certainly confusing to relate policy decisions in favor of citizens with the day-to-day management of their institutions, or to anticipate the political impact that their actions, could have on the implementation of those policies. The purpose of the article is to show

* Administrador, Magister en Ciencia Política con mención en Gerencia Pública y Diploma en Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Posgrado en Gestión Estratégica de la Contrataciones y Adquisiciones Públicas por la Universidad de Lima. Actualmente, se desempeña como Director Ejecutivo de Administración del Instituto Nacional de Salud del Niño, San Borja. Docente de Posgrado de la Universidad Continental y del Programa de Posgrado en Gestión Pública de la Universidad Nacional de Ingeniería.

how to identify this link, and awaken the interest of the public manager, in making management decisions based on evidence and theory, from a public policy perspective.

Keywords: Civil service, public administration, public manager, public policy, implementation.

Introducción

Aunque lo escuchamos continuamente, en las escuelas de gestión pública o en la universidad, lo cierto es que no siempre es fácil integrar gerencia pública y esfera política en nuestra práctica diaria como servidores públicos. El argumento de este artículo es que para hacerlo se requiere actuar conscientemente con reglas de políticas públicas, gestionar sobre una base teórica de políticas públicas, plantear una hipótesis de trabajo con enfoque de políticas públicas y, en general, usar herramientas basadas en conceptos de políticas públicas; de allí en adelante, usar nuestra experiencia para validar esa hipótesis y lograr los resultados proyectados en el ejercicio mismo de la gestión.

Para este fin, en principio, será necesario saber a qué nos referimos cuando hablamos de política y en qué momento tomamos contacto con ella en nuestra gestión. Identificar cuál es el ciclo de las políticas públicas y conocer con certeza la naturaleza de los marcos teóricos que explican, o tratan de explicar, la implementación de las políticas públicas: ese sería un buen comienzo. En este artículo, proponemos presentar una panorámica de estos aspectos.

Empezaremos con algunos conceptos que en principio debemos conocer: las definiciones de la palabra 'política', el ciclo de las políticas públicas, la implementación y la agenda. A continuación, recorreremos brevemente los enfoques o generaciones que explican la implementación de las políticas públicas y, en ese apartado, revisaremos un marco teórico particular por cada generación.

Comenzaremos por el marco de la acción conjunta de Pressman y Wildavsky, que trata la implementación iniciada en los niveles de la decisión política. Seguirán las definiciones de *level-street bureaucrats* de Lipsky que, a diferencia del anterior, nos muestra cómo la implementación también puede gestarse en los servidores de nivel operativo y, finalmente, trataremos el modelo del régimen de implementación de Stoker, que es integrador de los dos primeros enfoques.

Se ha puesto énfasis en que las explicaciones se relacionen con algunas experiencias locales de gestión pública y, para finalizar, brindaremos algunas conclusiones sobre los temas abordados.

Si al concluir esta lectura, el lector halla una mejor perspectiva de que su gestión en el servicio civil puede mejorar más de lo que suponía, puede encontrar su vinculación con una dimensión política y, para ello, tener a su alcance mejores herramientas teóricas, el artículo habrá logrado —al menos en parte— su objetivo.

Definiciones de política

—*Minino de Cheshire, ¿podrías decirme, por favor, qué camino debo seguir para salir de aquí?*
—*Esto depende mucho de adónde quieras llegar —dijo el Gato.*
—*No me importa mucho dónde —dijo Alicia.*
—*Si no sabes a dónde quieres ir, entonces no importa qué camino sigas... —dijo el Gato.*
Lewis Carroll

El fragmento es bastante conocido. Alicia, la del País de las Maravillas del famoso cuento de Lewis Carroll, en algún momento de la historia, pregunta al gato de Cheshire qué camino debía tomar para retornar a casa.

Lo mismo pasa con el término ‘política’. Cuando nos referimos a ella, en realidad estamos entrando en una zona algo difusa y si pretendemos gestionar políticas sin saber a cabalidad de qué se trata, podríamos terminar como Alicia, tratando de encontrar el camino a casa y quizá tomemos un camino equivocado si no sabemos a dónde queremos llegar.

Ocurre que la palabra ‘política’ se emplea indistintamente en español para definir lo que, en la lengua de Shakespeare, se define con tres palabras diferentes: *polity*, *politics* y *policy*, cuyos significados están ciertamente relacionados, pero son diferentes. A continuación, las definiciones para estas tres palabras, tomadas del *Oxford Advanced Learner's Dictionary* (Hornby et al., 2015):

- *Polity*: "Aquellas instituciones que tienen especial significancia en una democracia política". Algunos ejemplos aquí son el sistema democrático, la alternancia del poder, los mecanismos de elección de representantes democráticos, la organización legislativa, la división de poderes en el Estado, etc. Se trata de la dimensión formal e institucional de la política. Si pudiéramos resumir el término *polity* en una sola palabra, esa sería ‘instituciones’.
- *Politics*: "Las actividades involucradas en obtener y/o usar el poder político en la vida pública, y poder influir en las decisiones que afectan a un país o una sociedad". Aquí hablamos del ejercicio del poder político y el procesamiento de los conflictos generados por dicho ejercicio como, por ejemplo, las coaliciones, los consensos, las alianzas políticas, etc. Aquí la palabra clave es ‘poder’.

- *Policy*: "Un plan de acción acordado o elegido por un partido político, una empresa, etc.". En nuestro caso, se trata de la respuesta del Estado a una situación socialmente problemática a través de las políticas públicas. Por ejemplo, la de acceso universal a los servicios en salud, la de seguridad social, la de gestión del riesgo de desastres, etc. En este artículo, no solo aplicaremos esta definición a las políticas públicas, sino además a los planes y programas de gobierno y sus elementos afines. Sin duda, cuando hablamos de *policy* queremos decir 'acción'.

Convengamos para nuestros fines que cuando hablemos de política en este artículo nos estaremos refiriendo a la definición de *policy*, lo cual no excluye tener siempre presente el impacto que nuestra gestión pudiera tener en los actores que ejercen el poder político (*politics*) y viceversa.

Conocidas estas tres dimensiones de la palabra 'política',¹ se debe establecer el hilo conductor entre nuestra gestión y esas dimensiones. Algunas veces, es posible que no haya tal ligazón, pero en la mayoría de los casos sí que la hay. También puede ocurrir que esta vinculación se presente bajo cierto contexto o en determinadas circunstancias y no siempre sea evidente. Es necesario estar atentos y que la oportunidad no nos tome desprevenidos.

Tomemos el ejemplo del desastre de Villa El Salvador a inicios de este año². De un lado, teníamos a los damnificados de esa deflagración llevados a diversos hospitales de Lima y del otro, al alcalde del distrito tomando conocimiento del lamentable suceso. En ambos casos, las decisiones adoptadas tendrían una indudable connotación política, aunque con diferentes resultados.

El alcalde distrital que demoró más de lo debido en presentarse en el lugar de la tragedia. Posiblemente no ponderó el alcance (negativo) de esa acción en función del poder político (*politics*) que él mismo representaba y, como consecuencia de ello, fue severamente cuestionado por la opinión pública (Campuzano, 2020): un inadecuado procesamiento del conflicto.

En otro lado de la ciudad, el Banco de Sangre del Instituto Nacional de Salud del Niño de San Borja (INSN-SB) se vio desbordado por el inusual número de voluntarios donantes, sensibilizados por la tragedia, quienes colapsaron el espacio físico donde este funcionaba (Yrigoyen, 2020).

1 Si se desea investigar más sobre el tema, Sager, F. (2007) presenta en el artículo "Making Transport Policy Work: Polity, Policy, Politics, and Systematic Review" un estudio sistemático de las tres dimensiones de la política, aplicado al transporte urbano en Suiza. (Enlace en la sección de referencias).

2 <https://gestion.pe/peru/villa-el-salvador-camion-cisterna-choca-y-genera-incendio-en-tres-inmuebles-mdc-noticia/>

Aquí, la crisis se superó trasladando la atención al auditorio central y el hecho se aprovechó para promover la importancia de donar sangre a través de los medios de comunicación y las redes sociales, lo que favoreció la imagen del instituto, cuya acción desplegada para atender a los afectados recibió en general buenos comentarios. En este caso, un adecuado procesamiento del conflicto y una acertada decisión de gestión, convirtieron la crisis en una oportunidad (*policy*).

Diferentes escenarios, respuestas y resultados, en un mismo contexto: el de la acción urgente del Estado en favor del ciudadano. Nunca se sabe cuándo la línea que conecta una gestión con su director general rápidamente puede llegar a escalar y tener una repercusión política. Es cuestión de estar atentos, ya que “La política, en el momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones...” (Aguilar Villanueva, 1992a, p.17).

El ciclo de las políticas públicas

Es importante conocer los procesos que modelan la hechura de las políticas para comprender por qué una buena planificación no siempre garantiza resultados inmediatos.

Lasswell (1956) concibió que el proceso de las políticas públicas involucraba una continua toma de decisiones y estaba compuesto por siete fases: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación (p. 23). Por su parte, Brewer y DeLeon (1983, citados en Aguilar Villanueva, 1992a) plantearon las fases de iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. Entre tanto, May y Wildavsky (1978, citados en Aguilar Villanueva, 1992a) enfatizaron la calidad de ensayo y error constante que, en su opinión, es característico del ciclo de las políticas públicas, e introdujeron la noción de “marco de análisis”, que identifica las fases de fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación, que es actualmente el modelo de estudio más conocido.

Sin perjuicio de las diferentes posturas respecto al ciclo de las políticas públicas, el gerente no perderá de vista que “El concepto de política presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere” (Anderson, 1984, citado en Aguilar Villanueva, 1992b), y en ello, el reto de su gestión es establecer el equilibrio entre eficacia y las formalidades, que debe ser observado para alcanzarlo.

Otro aspecto a considerar es que “En la práctica, las ‘etapas’ pueden superponerse unas a las

otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse, retrasarse (e incluso) repetirse. Separar en diversos tramos la elaboración de una política es un artificio y no se debe interpretar que lo recomendable es proceder etapa tras etapa, prohibiendo avanzar a la subsiguiente, a menos que se haya completado la precedente. En suma, la separación analítica no debe ser confundida con una separación real, o una secuencia temporal”, (Aguilar Villanueva, 1992a, p.15), lo que es de mucha utilidad para retroalimentar nuestro análisis si las cosas no están resultando como las habíamos proyectado.

La reforma del servicio civil, como la conocemos, es un ejemplo interesante del tiempo de maduración y de los vaivenes que puede preceder a una toma de decisiones de alcance político antes de ver la luz. A inicios de los noventa, en el primer gobierno del presidente Alberto Fujimori (1991-1995), se intentó la primera reforma integral del empleo público, que concluyó con la disolución del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). La segunda reforma, en ese mismo gobierno, se intentó entre 1995 y 1997, pero los proyectos de ley, refiere Cortázar (2013), fueron remitidos al Congreso y nunca llegaron a ser discutidos.

A su turno, el presidente transitorio Valentín Paniagua también se interesó en el tema y elaboró en el 2001 un informe que recomendaba la profesionalización del servidor público y la creación de su ente rector, el cual, según Sparch (2012), sentó las bases para la reforma que emprendió el presidente Alejandro Toledo (2005-2006) hacia finales de su mandato, sin tiempo suficiente para concluirla. De todas formas, en su gestión hubo avances al aprobarse la Ley Marco del Empleo Público en el 2004.

Finalmente, en el 2008, durante el gobierno del presidente Alan García, la reforma del servicio civil peruano estuvo nuevamente en la agenda política, pero esta vez se alinearon actores políticos conocedores de la problemática, delegación de facultades del Congreso al Ejecutivo para legislar en temas vinculados a la reforma y el muy necesario apoyo político del entonces presidente de la república, lo que abrió una ventana de oportunidad que permitió dar inicio, esta vez sí, a la tan esperada reforma en curso hasta la fecha.

Uno se preguntaría ¿por qué la reforma tardó tanto en concretarse si transitó por la agenda de gobierno en numerosas ocasiones? Esa interrogante nos lleva directamente al siguiente tema.

La agenda

La agenda es ese espacio donde los temas de impacto social o problemas públicos (*issues*) se hacen visibles, en principio para el mismo ciudadano (la agenda pública) y posteriormente para el Estado (la agenda de gobierno). Sin embargo, hay que anotar que “No todas las cuestiones se vuelven públicas, ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, (o) ‘agenda’ de gobierno” (Aguilar Villanueva, 1992a, p. 24). El gerente público ha de estar atento a los factores o escenarios que podrían impulsar un problema a la agenda, para anticiparse y tomar decisiones en el momento oportuno.

Cobb y Elder (1972, citados en Aguilar Villanueva, 1992a) han estudiado ampliamente el proceso de formación de la agenda, han tratado de explicar cómo algunos temas logran alcance, intensidad y visibilidad para convertirse en asuntos públicos y lograr la acción del Estado. Han identificado hasta tres requisitos para que un problema pase a la agenda: 1) que sea objeto de amplia atención del público, 2) que el público estime que el asunto requiere alguna intervención y 3) que a vista del público esa acción sea competencia gubernamental. Sostienen además que:

(...) las cuestiones definidas genérica y sencillamente, sin tecnicismos, que presentan aspectos nuevos y de significación duradera para grandes números de la población, son las que tienen mayor probabilidad de expandirse a un gran público y de involucrarlo. Esta probabilidad aumenta si la exposición, difusión y argumentación de la definición emplea lenguajes y símbolos culturalmente arraigados, dotados de una carga emocional profunda, que suscitan actitudes de aprobación o reprobación intensa entre los ciudadanos. Obviamente si la cuestión entra en el circuito de los medios masivos, escritos y electrónicos, se facilitará en principio su difusión al conjunto de una comunidad política (p.35).

Concluiríamos, según este concepto, que si un problema es relativamente nuevo, la población lo hace suyo, tiene fuerte impacto positivo o negativo en ella y si, además, capta la atención de los medios, tendrá mayores probabilidades de integrarse a la agenda pública. A estos requisitos podemos agregar el de la urgencia que pueda requerir la atención del problema, lo que los economistas llaman “elasticidad”. Algunos problemas son lo suficientemente elásticos como para postergarse su atención, otros sencillamente requerirán acción inmediata, ya que son altamente inelásticos.

En nuestro ejemplo de la reforma de la Ley del Servicio Civil, podemos apreciar que el problema transitó por la agenda de gobierno en diversas oportunidades, y aun así, pasaron muchos años para que se abriera una ventana de oportunidad en la que coincidieron actores y escenarios para iniciar una reforma que se mantuviera en el tiempo, como es la actual.

Por el contrario, puede haber circunstancias que aceleren el proceso y un problema pase de ser ajeno a nuestra realidad a ser uno de interés público y luego de interés del Estado en tiempos sensiblemente más cortos. Ese es el caso de la pandemia del COVID-19. El brote se hizo público en la ciudad china de Wuhan el 31 de diciembre del 2019. Llegó al Perú el 6 de marzo del 2020, y para la noche del 15 de marzo, el Gobierno nacional ya había declarado el estado de emergencia (Aragón y Cruz, 2020).

Hagamos el ejercicio de identificar en este episodio los elementos que aceleraron su ingreso a la agenda:

- a) Concepto sencillo para la ciudadanía (virus, epidemia).
- b) Aspectos nuevos y de significación duradera para grandes números de la población (enfermedad desconocida, altamente transmisible).
- c) Carga emocional profunda (la amenaza a todo el país).
- d) Repercusión en los medios (cobertura amplia, incluso desde el Gobierno).
- e) Urgencia (aspecto que no merece mayor comentario). (Cobby Elder)

¿Podríamos haber previsto este escenario y relacionarlo con nuestra gestión? Veamos otro ejemplo. Entre diciembre del 2019 y el primer bimestre del 2020 todavía era posible encontrar mascarillas N95 a precios promedio de mercado. Sin embargo, para marzo 2020, sus precios alcanzaron cotas históricas. Para esas fechas, incluso en compras masivas como las que tuvo a su cargo el Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud, se obtuvieron precios que multiplicaban su valor habitual. La disyuntiva fue tener que seleccionar entre ofertas extremadamente sobrevaloradas por la alta demanda del producto, como se aprecia en el Informe de Orientación de Oficio 025-2020-OCI/5991-SOO de su Órgano de Control Institucional Contraloría General de la República (2020).

Inclusive en un ámbito de alcance político tan amplio como el del COVID-19, podrían presentarse ventanas de oportunidad que hagan posible impulsar la implementación de las políticas públicas desde nuestra posición o cargo. De haberse hecho una lectura más anticipada de los efectos que traería consigo el COVID-19, se habrían dispuesto esas compras con meses de anticipación, y se hubiera evitado este episodio.

Saber hacer esa lectura y anticiparse a los cambios que pueden impulsar la acción del Estado es ciertamente una ventaja cuando de gestionar se trata.

Implementación

*El peor déficit en América Latina no es el de políticas públicas “correctas”, sino el de la capacidad de implementar políticas en general.
Lahera*

Basu (1997) define la implementación como el proceso de transformar en resultados los objetivos asociados a una política pública, y Lahera (2006) sostiene que un déficit de implementación es la diferencia entre lo propuesto y lo logrado, más allá de factores sobrevivientes o inesperados. La implementación es, sin duda, el campo de acción de los gerentes públicos y el espacio donde, mediante su gestión, impulsan cambios en beneficio del ciudadano. Pero si esa implementación no se logra, poco vale el diseño de una buena política y poco el esfuerzo para concretarla, por muy buena que haya sido, si finalmente no repercute en una respuesta eficaz a los problemas públicos.

No obstante su importancia, la noción de implementación fue prácticamente inexistente hasta antes de los setenta, por cuanto el proceso clásico de las políticas públicas tenía como sus elementos centrales a la autoridad política (qué se va a hacer) y a los legisladores (cómo se va a hacer). En tanto, la implementación (hacer) no calificaba siquiera como una etapa del proceso. Se aceptaba entonces que el diseño de la política y el mandato de ejecutarla eran garantía de buenos resultados y, como consecuencia de ello, existía una dicotomía entre política y administración pública.

Aguilar Villanueva (1992c) explica muy claramente cómo era esa dicotomía:

(...) los políticos decidían y los administradores y empleados públicos ejecutaban o, en el mejor de los casos, decidían cómo ejecutar las decisiones. En esta perspectiva, la decisión de la política era por definición institucionalmente perfecta, por cuanto había sido adoptada por titulares legalmente competentes y conforme a procesos legalmente establecidos. Y si perfecta, no procedía legal y administrativamente más que ejecutarla tal cual. Cumplirla, en el sentido de obedecerla al pie de la letra (p.15).

Paradójicamente, pronto se hizo evidente que esa “perfección” en el diseño de las políticas públicas iba de la mano con un notorio déficit de implementación que llamó la atención de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1998). Ellos han buscado las razones de esa brecha, y emprendieron un exhaustivo estudio al Programa de Administración del Desarrollo Económico (ADE) del Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Esta iniciativa de finales de 1968 del Gobierno norteamericano buscaba resolver los problemas de desempleo en los sectores de bajos ingresos de Oakland (California) y, transcurridos algunos años, no mostró los resultados esperados, pese a contar con los recursos económicos, personal competente e incluso apoyo político para ser exitosa.

Los resultados del estudio quedaron plasmados en su clásico: *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (1973, 1979, 1984, 1998),³ y pusieron en evidencia todas las complejidades que involucra llevar a cabo la implementación de las políticas, así como la importancia de quienes tienen a su cargo dicha tarea. Con la publicación de su libro hace más de medio siglo, la implementación no solo se hizo visible. Pasó, además, a ocupar un lugar central en la literatura académica sobre administración, gestión y, sobre todo, políticas públicas, y dio inicio a una primera generación de estudios que describían esa dinámica en la cual las decisiones respecto a qué hacer y cómo hacerlo fluyen de los niveles superiores de la autoridad política a los niveles ejecutivos. Este enfoque recibió el nombre genérico de *top-down*.

Casi paralelamente, una segunda generación de estudios se interesó en investigar cómo el proceso de implementación también podía ser impulsado desde los niveles operacionales, es decir, por los servidores de atención directa al ciudadano. Este enfoque fue conocido en su sentido más amplio como *bottom-up*. Finalmente, la tercera generación de estudios sobre implementación abarca una perspectiva más integradora, que no se aparta, sino que resalta la importancia de los dos primeros enfoques trabajando en conjunto.

Con esta breve introducción, desarrollaremos a continuación, con una perspectiva práctica, una aproximación a los tres modelos de implementación de políticas públicas, representativos de cada uno de estos enfoques.

Top-down: La complejidad de la acción conjunta

Hemos aprobado en el Consejo de Ministros y de manera unánime un decreto supremo que declara el estado de emergencia nacional, por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del coronavirus.
Vizcarra (2020a)

Por definición, el modelo *top-down* se refiere a procesos de implementación en los cuales el diseño de las políticas contiene todas las indicaciones para la acción y, por tanto, no deja muchos espacios para apartarse de lo normado. El artículo del Decreto Supremo 044-2020-PCM que a mediados de marzo 2020 declaró el estado de emergencia nacional es muy ilustrativo acerca de este tipo de procesos. Una norma específica y dos disposiciones claras: estado de emergencia nacional y aislamiento social obligatorio, a consecuencia del brote del COVID-19.

3 Con una versión en español de la tercera edición en inglés.

Podría pensarse que, con la debida planificación, personas calificadas y los recursos necesarios, se facilita una implementación de este tipo, pero la evidencia indica que no siempre es así. Aunque hay más de una forma de explicar este dilema, en esta sección revisaremos el marco teórico que nos presentan Pressman y Wildavsky (1998), al que denominaron “la complejidad de la acción conjunta”. En este marco teórico, que desarrollan en su estudio clásico, proponen una definición formalizada de la política, y la presentan como una teoría o hipótesis causal, “una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si ‘x’ entonces ‘y’” (Aguilar Villanueva, 1992c, p.44).

Lo que Pressman y Wildavsky observaron fue que el proceso de implementación era similar a una cadena de condiciones iniciales (causa) e implementación(efecto) y que este proceso se repetía continuamente a lo largo de la cadena, de modo que no se podía avanzar a lo largo de esta si no era satisfecha la condición de dependencia que la implementación tenía de las condiciones iniciales en cada eslabón.

En apoyo de Pressman y Wildavsky, Aguilar Villanueva (1993c), señala: “La política comienza a abandonar el cielo de los proyectos y deseos y a tocar el mundo real sólo cuando ocurren las ‘condiciones iniciales’, y por consiguiente desatan el proceso de causación” (p.45).

Estos conceptos no parecen estar muy alejados de lo que los gerentes públicos perciben en su experiencia de gestión. Como se recordará, en agosto del 2019, los medios de comunicación⁴ reportaron la falta incubadoras en el Hospital Regional de Lambayeque como causa de la muerte de 30 bebés prematuros. El entonces ministro de Economía, Carlos Oliva, manifestó que el problema no era falta de presupuesto o de facultades, sino falta de capacidad de gestión del personal del Estado, por lo que destacó la importancia de capacitarlos (Flores, 2019). En toda la línea del enfoque *top-down*, la responsabilidad por la falta de implementación recaería en los servidores de los niveles de apoyo.

Habiendo participado, personalmente en las mesas de trabajo conformadas por la entonces ministra de Salud, el presidente regional y los directores de los cuatro hospitales de la región (cada uno con sus equipos de trabajo) y habiendo permanecido casi una semana al lado de las personas encargadas de la compra de estos equipos, se podría afirmar que en sus dos primeros

4 <https://rpp.pe/peru/lambayeque/lambayeque-30-bebes-han-muerto-en-lo-que-va-del-ano-por-falta-de-incubadoras-en-hospital-regional-noticia-1216887>

supuestos el extitular de Economía y Finanzas estaba en lo correcto: no era falta de recursos ni de facultades. Sin embargo, respecto a su tercer supuesto —la falta de capacidades de gestión— encontré personal suficientemente capacitado, con mucha experiencia en el Estado y por ahí tampoco parecía estar la respuesta.

Con esta información, retornemos a Pressman y Wildavsky (1998) e intentemos ensayar una respuesta que examine “la complejidad de la acción conjunta”, es decir, la cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias de las que hablábamos hace un momento. La implementación no funcionará si no se logra impulsar la relación de causa y efecto (si “x”, entonces “y”) en cada uno de sus eslabones hasta lograr el objetivo. Examinemos brevemente la complejidad de la “acción conjunta” en ese episodio.

Debido a lo urgente de la situación, el Ministerio de Salud decidió adquirir esos equipos, pero su primer obstáculo fue que la competencia era del gobierno regional. El gobierno regional, a su vez, era competente para autorizar la compra y asignar los recursos, pero no para llevar a cabo la contratación. Esa era responsabilidad del Hospital Regional de Lambayeque. En el otro extremo de la cadena, este hospital generaba el requerimiento, pero dependía de la autorización del gobierno regional para ejecutar la compra. Entonces, dejando de lado al MINSA, que no tenía competencia en la contratación, teníamos no una sino cuatro cadenas causales (consideremos los cuatro hospitales en Lambayeque) que debían funcionar independientemente, pero en coordinación constante para lograr resultados.

Si esto parece complicado, veamos entonces la complejidad de la acción conjunta en solo un eslabón de esa cadena: El expediente de contrataciones.

El expediente de contrataciones requiere de un valor estimado aprobado. Este proviene de una indagación de mercado, que depende del trabajo del analista de contrataciones, quien lo obtiene de las cotizaciones que le brindan los proveedores. Estos, a su vez, necesitan la información actualizada de las especificaciones técnicas aprobadas, las cuales son elaboradas por el área de ingeniería clínica, que las desarrolla en función de las necesidades del usuario y deben estar contenidas en un plan anual de equipamiento, que debe haber sido aprobado el año anterior. Además, en cada punto se debe contar con la coordinación o el acuerdo de al menos dos personas. En conclusión, el ejemplo muestra claramente, que aun trabajando por un objetivo común, la acción conjunta hace compleja la coordinación entre los responsables de su conducción.

Si en nuestra gestión como gerentes públicos buscamos una solución a la complejidad de la acción conjunta, hemos de entender que esa respuesta es compleja y multifactorial, así que para facilitar esa tarea tomemos en consideración las recomendaciones de Pressman y Wildavsky (1998): primero, asegúrate de que haya consenso respecto al objeto de la política y segundo, presta atención a los recursos e instrumentos por utilizar. Es decir, que a lo largo de la cadena se sepa cuál es el objetivo por lograr y en cada eslabón se tenga claro qué insumo (aprobación, información, documento, bien o servicio, etc.) se necesita recibir y entregar para impulsar la relación causal (si “x”, entonces “y”). Solo cuando hayas logrado el producto o finalidad en ese punto, pasa al siguiente eslabón.

Una buena idea es documentar el proceso en cada instancia a fin de caracterizarlo y diseñar buenos instrumentos de gestión que faciliten la tarea en lo sucesivo, particularmente cuando se trata de tareas repetitivas.

El segundo factor que sin duda afecta la implementación y que debe ser considerado es el número de instancias en las que se requiere un acuerdo para continuar. Muchos participantes, puntos de decisión y aprobaciones requeridas provocan dos efectos negativos: la pluralidad de objetivos y trayectorias de decisión y la aparición de decisiones inesperadas (Aguilar Villanueva, 1992d, p.15). Lo recomendable aquí es verificar si todos los puntos que requieren acuerdo son realmente necesarios, y una vez hecho esto, verificar si las personas involucradas realmente tienen alguna significancia en el acuerdo.

No lo olvides: evalúa las relaciones de causa-efecto a lo largo del proceso, verifica que el proceso se implemente en cada punto y que se impulse al siguiente eslabón. Asegúrate de que en cada uno de esos puntos se tenga claro qué es lo que se necesita y qué recursos son requeridos para obtenerlo. Optimiza tus procedimientos. Mientras más eslabones tenga la cadena de causalidades (si “x”, entonces “y”), posiblemente también haya más instancias que exijan un acuerdo. Hecho esto, evalúa si en las instancias resultantes participan actores realmente relevantes para el proceso. Haz seguimiento continuo y documenta, de ser posible, los avances para la mejora de los procesos y sus instrumentos de gestión.

Bottom-up: Una implementación que parte de los servidores de atención al ciudadano

—*¡Necesitan que llegue la policía! ¡Que llegue el Estado a esos lugares!, y decirles: “¡No están solos! ¡Estamos trabajando para ustedes!”*
Zubiate, R. (2020)

El fragmento, pertenece a un video que circula en las redes y muestra las palabras emocionadas de un oficial de la Policía Nacional que motivan a un grupo de agentes, de madrugada, antes de visitar una zona del distrito de Mi Perú durante el período de cuarentena. Este oficial expresa, quizá sin saberlo, los fundamentos del enfoque que veremos a continuación, el de la implementación de las políticas, que se gesta en el trato mismo entre servidores y ciudadanos.

El modelo *bottom-up* fue la respuesta a los primeros estudios sobre la implementación de corte jerárquico o *top-down*, y puso en evidencia la importancia de los servidores del nivel operativo o *level-street bureaucrats* en la implementación de los programas de gobierno.

Más que un modelo teórico, el enfoque *bottom-up* es la caracterización de la dinámica de estas relaciones. Aun así, es de particular interés para nuestra gestión conocer los alcances de esta perspectiva por cuanto —como veremos más adelante— los servidores públicos de nivel operativo conforman con mucha frecuencia el grupo más numeroso en las instituciones públicas. Son ellos quienes, por sus funciones, interactúan más directamente con el ciudadano en nuestras entidades, en tanto que el gerente público es su enlace con el nivel ejecutivo, lo que le brinda una inmejorable posición para facilitar los procesos de implementación.

Aunque otros investigadores como Berman (1978) y Elmore (1979) han abordado este tipo de implementación, es Lipsky, en su estudio “Burocracia a nivel de la calle: los dilemas del individuo en el servicio público” (1983),⁵ quien establece las bases teóricas del enfoque *bottom-up*. Dicha investigación es un agudo estudio de cómo los trabajadores de nivel operativo, en la práctica actúan como tomadores de decisiones políticas al ejercer considerable discreción en la implementación diaria de los programas públicos.

Lipsky (1983) define a los *level-street bureaucrats* como “trabajadores de servicio público que interactúan directamente con los ciudadanos en el curso de sus labores y que tienen sustancial

5 “Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public”, en su idioma original.

discrecionalidad en la ejecución de este trabajo” (p. 81). En esta categoría, podemos ubicar a médicos, enfermeros, policías, profesores y otros que, en la práctica y a los ojos del público, son los verdaderos *policymakers* y rostro del Estado frente al ciudadano.

Paradójicamente, la ubicación de los servidores de nivel operativo los hace muy vulnerables a la opinión del público y a menudo son el foco de las controversias políticas que se originan en la manera como ellos hacen cumplir las decisiones de las autoridades. Por eso es importante evaluar permanentemente este punto de tensión. Esta interacción servidor-ciudadano la encontramos, por ejemplo, en la labor que los efectivos policiales y los miembros de las fuerzas armadas y policiales despliegan para hacer cumplir las disposiciones establecidas en el marco del estado de emergencia nacional declarado por efecto del brote del COVID-19.

En lo que nos concierne, se debe tener muy en cuenta que los servidores públicos de atención directa al ciudadano ejecutan las decisiones de política sobre la base de dos aspectos que son consustanciales con su función: un alto grado de discrecionalidad y relativa autonomía de la autoridad organizacional.

No resulta alejada de la realidad la postura de Lipsky (1983) de que los servidores públicos de atención directa al ciudadano —tomar nota aquí— cuentan con un nivel de discrecionalidad incluso mayor al que pueden ostentar sus superiores, lo que podría explicarse por cuanto estos últimos están más sujetos a supervisiones y reglamentaciones en razón de sus puestos de nivel directivo o intermedio dentro de la organización. En cambio, los primeros gozan de una considerable discrecionalidad para determinar la naturaleza, el monto y la calidad de los beneficios o sanciones que provee la institución.

Diríamos que, en este escenario, esa discrecionalidad emerge de sus propias particularidades y escapa al alcance supervisiones y reglamentos. Por ejemplo, el área de seguros de un hospital puede establecer los requisitos para acceder a determinada tarifa de servicios de salud (tratándose de pacientes particulares), pero finalmente será el profesional de servicio social quien conducirá la entrevista personal y hará una valoración particular del conjunto de factores económicos o sociales que afectan a esa persona para establecer la tarifa que debe cobrar bajo criterios propios. A pesar de ello, esa discrecionalidad no es irrestricta, pues los lineamientos generales de política están determinados por la autoridad que, en principio, establece los límites para la acción.

En este ejemplo, el lineamiento de política dispone que el paciente particular deberá pagar por la atención que reciba previa evaluación socioeconómica. El área de discrecionalidad se encarga de esa estimación valorativa que el servidor responsable hace al beneficiario del servicio. Aquí, el desafío del gerente público es conocer los procedimientos relacionados a dicha evaluación socioeconómica, por ser el mecanismo que eventualmente fijará la tarifa para acotar los niveles de discrecionalidad, en tanto no se afecte la calidad del servicio.

Otro aspecto interesante que resalta Lipsky (1983, citado en Subirats y Brugué, 1996) es que, en los niveles profesionales, los servidores de atención directa al ciudadano ejercen su discrecionalidad a partir de la experticia o nivel de especialización que tienen y que los protege del escrutinio de sus superiores o del público. En el otro extremo, en aquellas áreas que no tienen este status, la discrecionalidad estaría impulsada precisamente, por la cantidad de normas que se establecen para mejorar el control de la función, lo que terminará debilitando la adhesión a esas reglas por parte del servidor, quien finalmente actuará basado en su experiencia y observando discrecionalmente el cumplimiento de los lineamientos más generales

Cabría preguntarse, si es conveniente orientar los esfuerzos de la gestión a *eliminar* esa discrecionalidad, pero la realidad es que sería una tarea imposible porque en su interacción diaria con el público, estos servidores cubren brechas que las normas o reglamentos no pueden sino de modo muy general, actuando en espacios de la dimensión humana que escapan a una lógica normativa. Es en esa interacción, que se promueve la autoestima de los trabajadores y se refuerza en el público, la idea de que esos servidores en representación del Estado, son la clave del bienestar del ciudadano de a pie y punto de contacto de éste con sus autoridades.

En cuanto a la autonomía, como segunda característica de los servidores de nivel operativo, Elmore (1979), la atribuye a que en tanto más complejo el nivel del programa o de los servicios que se brinda, se requiere de tareas más especializadas en los niveles operativos lo cual, además de discrecionalidad, otorga a estos servidores autonomía, en tanto que la capacidad para ejercer la autoridad en esas áreas decrece paulatinamente hasta el punto de dejar prácticamente de existir.

El problema de la autonomía, desde la perspectiva del gerente público, requerirá conforme propone Lipsky (1983, citado en Subirats y Brugué, 1996), “... *de un análisis que debe empezar, primero, por la comprensión de las condiciones de trabajo y las prioridades de los empleados de base y,*

después, por la comprensión de los límites que se pueden poner a estos puestos de trabajo mediante una nueva combinación de desincentivos e incentivos convencionales” (p.9). Algunos ejemplos aquí, son el ciclo presupuestal, el planeamiento estratégico, los planes de acción y otros instrumentos normativos que de alguna forma procuran estructurar esa autonomía.

Para el enfoque “*bottom-up*”, el problema central de la gestión sería entonces determinar donde reside y cómo ejercen esa discrecionalidad y autonomía los servidores de atención directa al público, a efectos de modelar las rutinas vigentes, y que en esa tarea no se afecte, sino que se maximice el cumplimiento de los propósitos de la política.

Un enfoque integrador: La cooperación como implementación

*Hablar de salud significa estar todos los peruanos comprometidos y unidos para combatir el coronavirus, es una tarea que nos corresponde a nosotros en el Gobierno, dar las medidas y las indicaciones; sin embargo, el trabajo de combatirlo es de todos.
Vizcarra (2020b)*

“Aplanar la curva” del número de contagiados, ha sido sin duda el gran desafío en el complejo episodio generado por la pandemia del COVID-19 no sólo en el Perú, sino también en el mundo. En nuestro país, se generó un amplio marco normativo para alcanzar ese objetivo y sin embargo, las continuas prórrogas de la finalización de la cuarentena, evidenciaron que además de un diseño cuidadoso de la política, es necesario, inducir la cooperación entre los responsables del proceso. La tercera generación de estudios enfatiza, entre otros aspectos, la importancia de promover esa cooperación como el camino más óptimo para lograr la implementación de las políticas públicas, aunque esa tarea no es tan sencilla.

Una dificultad, para inducir la cooperación, es que en los procesos de implementación los actores suelen tener intereses particulares. En el objetivo de “aplanar la curva”, para el Ministerio de Economía y Finanzas, ese interés será sostener económicamente la contingencia y el plan de recuperación. Para el Ministerio de Salud, disminuir la velocidad de contagio. Para el Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud, proveer oportunamente los medicamentos que se requieran para ese fin. Para los médicos, contar con los elementos que requieren para atender a los pacientes. Para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, lograr mantener el orden. Para la Contraloría General de la República, que en esas acciones no haya desviaciones de cumplimiento. Un objetivo, diferentes actores y diversos intereses. El nivel de desagregación podría seguir.

Este escenario es coherente con Olson (1971, citado en Stoker, 1991), quien sostiene que “...*la provisión de bienes públicos es una tarea problemática, aún en los casos en los que exista interés mutuo*” (p.54), por lo tanto, a la luz de esa afirmación, cabría reexaminar la idea que, el sólo interés mutuo de “aplanar la curva”, debió ser suficiente para inducir la coordinación política. Los hechos han demostrado que más allá de un objetivo común, se requiere también un esfuerzo constante para alcanzar la finalidad, pues con frecuencia el ejercicio de la autoridad política (*top-down*) se debilita a medida que sus decisiones se alejan de ésta, y se acercan a los encargados de su implementación (*bottom-up*). La débil adhesión de los ciudadanos a las medidas de aislamiento dispuestas por el Ejecutivo, han sido un buen ejemplo al respecto. Es una lección valiosa que el gerente público debe tener en cuenta en su gestión.

Hay, por cierto, quienes prefieren un liderazgo centralizado (*top-down*), alegando que su visión global del problema, repercutiría en una mejor coordinación entre actores. En el otro extremo, hay quienes prefieren la dispersión de la autoridad (*bottom-up*), pues consideran que ésta permite una mejor adaptación de las iniciativas nacionales a las particularidades locales o regionales que pueda encontrarse en su implementación cercana al ciudadano. La implementación de tercera generación, enfatiza la importancia de ambas perspectivas.

La municipalidad provincial de Chíncha, dio un ejemplo de implementación cooperativa en medio de la lucha contra el coronavirus, cuando complementó las medidas dispuestas desde el Ejecutivo para que el ciudadano permanezca en sus hogares (transferencias recursos para la entrega de canastas de víveres, cuarentenas focalizadas y toques de queda), con medidas locales que reforzaron esa decisión, como prohibir el acceso a su mercado de abastos, y acercar a su vez al productor con el ciudadano, a través de su iniciativa “de la chacra a la olla”, con lo cual contribuyó a sostener el aislamiento social en esa localidad (Morenas, 2020).

De otro lado, no siempre se alcanza una implementación no problemática, y en ése sentido, se debe estar atento respecto al conflicto que se puede generar cuando los actores en el proceso, tratan de salvaguardar sus intereses o autoridad, lo cual puede llegar a ser muy perjudicial para la implementación, ya que ésta “...*deja de ser considerada como un medio para lograr los objetivos de quienes formulan las políticas; convirtiéndose, en una arena política y en una fuente legítima de poder político para quienes participan en el proceso*” (Stoker citado en Aguilar Villanueva, 1993c).

Cuando estamos frente a este escenario, la tarea del gerente público es reducir o eliminar ese

conflicto, sin embargo, ello no siempre es posible, por lo que Stoker (1991) propone un régimen de implementación, es decir, el establecimiento de un contexto en el cual los participantes estén dispuestos a colaborar en favor de los objetivos de política nacional. El marco del régimen de implementación, por tanto, no pone el foco en los objetivos, como sí, en establecer las condiciones ideales para alcanzarlos. Esas condiciones contextuales son de tipo estratégico (el conflicto que pueda haber entre los participantes), e institucional (que mecanismos o arreglos fomentan la cooperación en el proceso).

Por ejemplo, cuando la Contraloría General de la República (2014), propone establecer en nuestras entidades un “ambiente de control”, estamos frente a este tipo de implementación, pues lo que se busca no es tanto acentuar las acciones de control, sino crear un contexto idóneo para desincentivar las faltas o incentivar el cumplimiento y al igual que en un régimen de implementación, el énfasis estará puesto en establecer el contexto ideal para lograr la cooperación y la adaptación mutua entre los participantes, quienes pueden tener motivaciones mixtas respecto a la iniciativa: Algunos de ellos se comprometerán con el establecimiento del ambiente de control, otros no estarán muy entusiasmados y habrá participantes que de alguna manera se opondrán a cooperar en su implementación.

Según el marco del régimen de implementación propuesto por Stoker (1991), los tres escenarios o contextos estratégicos, que se presentan cuando hay actores en conflicto son:

- “*Contexto de motivaciones mixtas*”. Se produce cuando hay incentivos tanto para cooperar como para no hacerlo. Aquí, la forma de resolver el conflicto es a través de una adaptación mutua en la que se identifican las áreas donde los participantes pueden brindar su cooperación y establecer acuerdos. Los aspectos donde no hay acuerdo quedarán pendientes de atención, evitando así el estancamiento de la implementación. En este contexto, la habilidad de gestión del gerente público se pone a prueba pues Stoker, es muy directo al manifestar que “...en un contexto de motivaciones mixtas, el fracaso de la implementación equivaldría a la pérdida de una oportunidad, que es atribuible a la incapacidad de los participantes para negociar con eficacia. Esto implica que el intercambio habría podido beneficiar, efectivamente, a ambas partes, pero los participantes fueron incapaces de comprender que existían intereses mutuos” (p.40).
- “Contexto de parálisis”. Se presenta cuando alguno de los participantes percibe que su costo - beneficio de no cooperar es muy bajo, optando por el estancamiento de la política y no por la adaptación mutua, al no lograrse identificar beneficios mutuos que puedan

derivarse de la cooperación. Stoker plantea que *"En este contexto, el intercambio no hubiera sido factible, porque los costos que implicaba la cooperación rebasaban con mucho los beneficios previstos. Entonces, la causa directa del fracaso sería el diseño mismo de la política y no su implementación"* (p.40).

- "Contexto de armonía". Es el escenario más deseable y que resulta en el avance del proceso de implementación. *Ocurrirá siempre que los participantes en la implementación prefieran la cooperación a la defección; en este caso, la cooperación, que no tiene más incentivo que el de alcanzar la satisfacción del interés propio, no resulta problemática"* (p.40).

El gerente público, ha de ser agudo para identificar en cuál de estos escenarios estratégicos tiene lugar su gestión, y cómo disminuir el conflicto para impulsar la implementación promoviendo un contexto en el cual sea posible la cooperación entre los participantes, al punto que ésta sea más deseable que las motivaciones que pudieran tener por separado, para no hacerlo.

Debemos reconocer que, no es fácil lograr esa forma de interacción, de modo que cuando no sea posible promoverla, nuestro análisis debe orientarse a establecer mecanismos que puedan hacerla posible. El marco de análisis del régimen, propone algunas herramientas que pueden ser de mucha utilidad para este fin:

- Disminuye, de ser posible la cantidad de participantes, pero sé cuidadoso: no infieras que esta disminución garantizará una mejor calidad de los resultados esperados.
- Identifica, qué participantes ya han tenido interacción previa en razón de sus funciones, responsabilidades etc. Ello puede facilitar el establecimiento de una agenda de cooperación entre ellos.
- Identifica, que participantes podrían tener una futura interacción, lo cual es valioso en proyectos o iniciativas que requieran establecer nexos de cooperación anticipadamente.
- No desestimes los incentivos (o desincentivos). Los bonos de productividad pueden promover el trabajo cooperativo sobre la base de objetivos a alcanzar.
- En el marco de esos incentivos, introduce vínculos de causa y efecto cruzados. Es decir, relaciona la cooperación del participante en un punto determinado, con sus intereses en otro punto del proceso.
- Segmenta el proceso para lograr avances parciales o más reducidos, desincentivando así la falta de cooperación, que puedan mostrar opositores a toda la implementación en su conjunto.
- Establece normas de conducta y actas de principios basados en los beneficios de la cooperación.

Ninguno de los modelos de implementación (*top-down o bottom-up*), es mejor que el otro, pero en la mayoría de los casos la implementación requerirá una visión integradora que concilie ambas posiciones. La implementación que involucra tanto a la autoridad política como a los niveles organizativos, es compleja, pero es la que más se aproxima a la realidad y si se logra es la más sostenible en el tiempo.

No hay una receta única para manejar esta forma de implementación. El marco teórico del régimen de implementación que se propone, es una de esas propuestas y se basa en la cooperación que pueda haber entre los participantes del proceso. El rol del gerente público, es encontrar la manera de fomentar esa cooperación eficazmente, en un contexto en que la autoridad de quienes formulan las políticas, se hace cada vez más difusa a medida que las disposiciones acerca de lo que hay que hacer, se traslada hacia los niveles operativos.

Conclusiones

La labor de los gerentes públicos en el Servicio Civil, está fuertemente ligada a las políticas públicas. Saber encontrar esa vinculación, permite una mejor lectura de los problemas u oportunidades que se encuentran en la implementación de esas políticas y la posibilidad de tomar mejores decisiones de gestión.

Pensar en términos de política, exige conocer las dimensiones contenidas en el término: la del ejercicio del poder político, la de la institucionalidad y la de la acción del Estado frente a los problemas públicos. En esta última dimensión, se desarrolla con frecuencia la acción del gerente público, pero si las políticas no se implementan, no habrá tal respuesta. Gestionar para ese fin, con base en evidencia y teoría puede brindarle ventaja al gerente público.

La implementación de las políticas públicas, es un proceso complejo que puede ser impulsado desde los niveles más altos de la autoridad política, pero también desde los niveles de atención directa al ciudadano, sin embargo, ambas posturas presentan ventajas y desventajas. Un tercer enfoque, rescata la importancia de ambos tipos de implementación

Un liderazgo centralizado, tendrá visión global del problema que repercutirá en una mejor coordinación entre actores, pero a su vez, esa autoridad se debilita a medida que se traslada hacia los niveles de apoyo que es donde se ejecutan las decisiones de la autoridad política. Aquí la labor del gerente público es identificar las relaciones de causalidad en cada instancia de ese proceso y

tomar las decisiones que den fluidez al traslado de los productos que deba recibir y otorgar cada parte interviniente en el proceso, a fin de conducir de la manera más eficaz la lógica de la acción conjunta entre actores.

De otro lado, la dispersión de la autoridad permite una mejor adaptación de las iniciativas nacionales a las particularidades locales o regionales, lo cual se hace más evidente cuando la implementación se gesta en los niveles de apoyo o de soporte; pero en esa discrecionalidad, se perjudica la perspectiva del objetivo central de la implementación. En ese escenario, el gerente público debe gestionar tratando de mantener el equilibrio entre la autonomía que ostentan los servidores más cercanos al ciudadano y la calidad de los servicios que brindan en representación del Estado.

La realidad demuestra que ambas posiciones conviven en los procesos de implementación y que en la solución del conflicto que genera esa interacción, se crean los espacios para alcanzar sus objetivos. En ese escenario, se deben establecer las condiciones que promuevan la cooperación de los actores responsables de la implementación, más allá de las diferencias o intereses que puedan tener y ese es el gran desafío del gerente público, en este tipo de implementación.

El objetivo central de este artículo, no es desarrollar algunas definiciones y ciertos modelos de implementación con la finalidad de que el gerente público adopte el que mejor se adapte a su gestión. No existe tal cosa. Lo que sí existe, es el cambio continuo y por eso la importancia de conocer al menos en principio estos enfoques, porque se presentan continuamente en la experiencia diaria del Servicio Civil.

La implementación de las políticas no es un proceso lineal sino dinámico. Puede tomar años o días para madurar, avanzar, detenerse e incluso retroceder. Mantenerse inalterable o de pronto modificarse. No hay una receta para el éxito, pero si conocemos los fundamentos teóricos que tratan de explicar ese proceso y la evidencia que las sostiene, podemos tomar mejores decisiones en nuestra gestión diaria en el Servicio Civil para impulsar los objetivos de esas políticas.

Referencias bibliográficas

Aguilar, L. (1992a). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

- Aguilar, L. (1992b). *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Aguilar, L. (1992c). *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Aguilar, L. (1992d). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Aragón, J. y Cruz, M. (2020). *Datos y tendencias del Avance del COVID-19 en Perú después de 50 días del primer caso reportado y de 40 días de cuarentena*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas <https://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/investigacion/reportes-tematicos-2/datos-y-tendencias-del-avance-del-covid-19-en-peru/>
- Basu, K. (1997). On Misunderstanding Government: An Analysis of the Art of Policy Advice. *Economics & Politics*, 9(3), 231-250. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1468-0343.00032>
- Berman, P. (1978). The study of macro and micro implementation of social policy. Rand Corporation. <https://www.rand.org/pubs/papers/P6071.html>
- Campuzano, O. (2020, enero 23). Alcalde de Villa El Salvador tuvo que retirarse de zona del siniestro por el reclamo de los afectados. El Comercio <https://elcomercio.pe/lima/alcalde-de-villa-el-salvador-tuvo-que-retirarse-de-zona-del-siniestro-por-el-reclamo-de-los-afectados-deflagracion-incendio-tragedia-noticia/>
- Carroll, L. (2000). *Alice's adventures in Wonderland*. Oxford University Press. (Original publicado en 1865). https://www.adobe.com/be_en/active-use/pdf/Alice_in_Wonderland.pdf
- Contraloría General de la República. (2014). *Marco conceptual del control interno*. <https://cutt.ly/1fCCu3e>
- Contraloría General de la República. (2020). *Informe de orientación de oficio No.025-2020-OCI/5991-SOO - Adquisición de "Mascarilla descartable tipo N95" para protección personal ante probabilidad de brote del COVID-1.9* <https://cutt.ly/phiiFjV>
- Cortázar, J. (2013). *Impulsando reformas institucionales en contextos de bloqueo y debilidad institucional: El caso de la iniciativa de reforma del servicio civil peruano* (2008) [Ebook]. Universidad Continental. <http://jccortazar.com/wp-content/uploads/2014/01/Impulsando-reformas-institucionales.pdf>
- Decreto Supremo No.044-2020-PCM. (2020, 15 de marzo). Presidencia del Consejo de Ministros de Perú. Diario Oficial "El Peruano" 10
- Elmore, R. (1979). Backward mapping: implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601. <https://doi.org/10.2307/2149628>
- Flores, C. (2019, setiembre 3). MEF: Poca capacidad de gasto generan problemas en regiones. *Diario Correo*. <https://diariocorreo.pe/economia/mef-capacidad-de-gasto-generan->

[problemas-en-regiones-908443/](#)

- Hornby, A., Deuter, M., Bradbery, J., Turnbull, J., Hey, L., & Holloway, S. et al. (2015). *Oxford advanced learner's dictionary*. Oxford University Press.
- Lahera, E. (2006). Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas? *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, (035), 1-11. <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/035-junio-2006/0052643>
- Morenas, A. (2020). Las autoridades locales frente al coronavirus: algunas lecciones e ideas para el futuro. *Instituto Francés de Estudios Andinos - IFEA*. <https://bit.ly/3htSKZL>
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica.
- Sager, F. (2007). Making transport policy work: polity, policy, politics and systematic review. *Policy & Politics*, 35(2), 1. https://www.researchgate.net/profile/Fritz_Sager/publication/233710552_Making_Transport_Policy_Work_Polity_Policy_Politics_and_Systematic_Review/links/59d5ea08458515140ee77f98/Making-Transport-Policy-Work-Polity-Policy-Politics-and-Systematic-Review.pdf
- Sparch, N. (2012). *Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil. - Avances de Investigación*. GRADE. <http://www.grade.org.pe/publicaciones/1076-ventanas-de-oportunidad-el-caso-de-la-reforma-del-servicio-civil/>
- Stoker, R. (1991). *Reluctant partners*. Univ. of Pittsburgh Press.
- Subirats, J. y Brugué, J. (1996). *Lecturas de gestión pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. https://www.academia.edu/40492963/lecturas_de_gestion_publica
- Vizcarra, M. (2000a, 15 de marzo). *Vizcarra anuncia estado de emergencia nacional* [vídeo]. <https://www.youtube.com/watch?v=cAevIPqajak>
- Vizcarra, M. (2000b, 15 de marzo). *Los peruanos debemos estar comprometidos y unidos para combatir el coronavirus* [vídeo]. <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/politica/martin-vizcarra-los-peruanos-debemos-estar-comprometidos-y-unidos-para-combatir-el-coronavirus>
- Yrigoyen, M. (2020, enero 25). Villa El Salvador: el dolor de los médicos que atienden a los menores quemados tras la deflagración de gas. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/tragedia-en-villa-el-salvador-el-dolor-de-los-medicos-al-atender-a-los-menores-heridos-tras-la-deflagracion-de-gas-noticia/>
- Zubiate, R. (2020, 04 de abril). *¿Este señor Oficial de la Policía Nacional del Perú debería ser ministro!* [post]. Facebook. https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=3056495121067582&id=100001213724373