

¿Cómo mejorar la efectividad ministerial?

Fabricio Franco Mayorga

Fabricio Franco Mayorga

Consultor del proyecto regional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión para la Gobernabilidad (SIGOB) del PNUD. Es profesor de la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha trabajado con diferentes organizaciones públicas a nivel del gobierno central, subnacional y local en América Latina.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: fabricio.franco@sigob.org

Las habilidades y experiencia son factores relevantes de la efectividad que logra un ministro en su desempeño. Sin embargo, los criterios para su reclutamiento varían significativamente según las tradiciones políticas y marcos institucionales de cada país.

¿Cómo mejorar la efectividad ministerial?

Introducción

Andrew Adonis, asesor de Blair, señalaba que “nada [me] preparó para los avatares, el peso de la responsabilidad, la presión de los medios, la amplitud y la diversidad de los roles”, cuando asumió como ministro tras siete años como asesor especial (Riddell ...[et al], 2011: 9)¹. Esta situación refleja el problema habitual que confrontan nuevas autoridades, en particular con poca experiencia previa, sobre cómo organizar su quehacer al ocupar su cargo.

Hay escasos trabajos académicos y del mundo profesional que den cuenta de qué hace un ministro, cuáles son sus funciones y roles y cómo opera cotidianamente. Este vacío es también extensivo a otras agencias estatales (Rhodes, 2011; Riddell...[et al], 2011; Marsh ...[et al], 2000).

Esta paradoja es más patente cuando se observa que los ministerios son el núcleo central de una amplia red de organizaciones públicas responsables de componentes importantes de la vida pública. Su misión central es la formulación e implementación de políticas públicas sectoriales que generen valor público en el marco de una relación Estado-sociedad cargada de intereses particulares y conflictos, y donde deben garantizar condiciones de gobernabilidad mínimas en el sector.

Basado en la experiencia de un proyecto del PNUD² -denominado SIGOB- de fortalecimiento de la capacidad de gestión a gabinetes de autoridades públicas en la región, entrevistas a ministros y miembros de gabinete privados ministeriales y la revisión de bibliografía especializada, el objetivo del artículo es conocer y sugerir qué hace a un ministro efectivo y capaz de llevar adelante sus objetivos de política. En otras palabras, qué características de su gestión definen a un buen ministro y pueden ayudar a mejorar su desempeño.

Se comienza haciendo una revisión del trabajo de los pocos especialistas en la materia, indagando las principales dimensiones que estudian. Luego se sistematizan los más importantes desafíos de una gestión ministerial para enseguida discutir cuáles son los ejes que configuran una acción ministerial efectiva y se identifican algunos roles y procesos de trabajo clave que han sido tradicionalmente soslayados. Finalmente, antes de las conclusiones, se sugiere un enfoque,

Recibido: 03-02-2014. Aceptado: 15-05-2014.

una estrategia y procedimientos para una mejor organización del trabajo de un ministro.

1. Criterios de selección, roles, y duración de un ministro

Los estudios sobre ministros, en gestión pública, tienden a centrar su interés en las carreras ministeriales y las dimensiones vinculadas a los antecedentes personales, profesionales, filiaciones políticas y los mecanismos de reclutamiento de este tipo de autoridades. Es decir, tratan de responder ¿quiénes son? y ¿cómo llegan al cargo? Respondiendo a estas preguntas existen estudios nacionales para países como Gran Bretaña (Berlinski ...[et al], 2012; Headey, 1974b; Rose, 1971), Australia (Weller, 2007), España (Rodríguez y Jerez, 2013; Rodríguez-Teruel, 2011), Suecia (Bäck ...[et al], 2009), EE.UU. (Burstein, 1977) y Alemania (Müller-Rommel, 1988). Adicionalmente, algunos de estos trabajos pioneros tienen un notorio interés por dilucidar cuáles son los roles que los ministros desarrollan (Marsh ...[et al], 2000; Headey, 1974a). Hay estudios comparativos focalizados en los gabinetes ministeriales y el modelo de reclutamiento, la duración en el cargo y los factores que gatillan la dimisión, particularmente para los sistemas parlamentarios europeos (Blondel ...[et al], 2007; Blondel y Thiébault, 1991; Indridason y Kam, 2008; Huber y Martínez-Gallardo, 2008; Fischer ...[et al], 2012; Blondel, 1985), aunque también para sistemas presidenciales (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2009 y 2010).

Desde los 2000, surge una corriente más interesada en la organización técnica de las carteras ministeriales y específicamente sobre las competencias requeridas para ejercer de manera efectiva el cargo y la capacidad de gestión que los gabinetes privados pueden aportar (Paun, 2013; Purnell y Lewis, 2012; Rhodes, 2011; Riddell ...[et al], 2011; Laughrin, 2009; Chabal, 2003; Blondel y Thiébault, 1991). Es dentro de este enfoque que se ubica el presente artículo. Sin embargo, conviene detenerse en el análisis de algunos elementos desarrollados por los enfoques precedentes, ya que contribuyen a entender el contexto y los antecedentes con los que se desarrolla una gestión ministerial cotidiana.

Los criterios en la selección de un ministro

Las habilidades y experiencia son factores relevantes para entender la efectividad que eventualmente logra un ministro en su desempeño.

Sin embargo, los criterios para su reclutamiento varían significativamente según las tradiciones políticas y marcos institucionales de cada país. En América Latina, considerando las diversas tipologías analizadas según las habilidades y experiencia considerada en su selección (Rodríguez y Jerez, 2013; Müller-Rommel, 1988; Headey, 1974a), pueden identificarse tres tipos de ministros: políticos, técnicos y burócratas públicos.

El político es aquel ministro seleccionado para el puesto por su identificación con el partido o coalición de partidos de gobierno y que generalmente tiene experiencia como congresista y/o dirigente de su partido. El técnico o tecnócrata, como es mejor conocido, es un profesional especializado en las materias del sector debido principalmente a sus antecedentes laborales en el sector privado o social. Finalmente, el burócrata público es un profesional que tiene una importante experiencia en la gerencia pública en diversas organizaciones estatales de uno o varios sectores, pero no tiene una filiación política definida.

Ciertamente, esta distinción básica puede dar lugar a diversas combinaciones, como un político o tecnócrata con experiencia en la gestión de organismos del Poder Ejecutivo (Rodríguez-Teruel, 2011). Esta última opción es común en tradiciones políticas como la estadounidense, donde regularmente los secretarios de Estado tienen experiencia de dirección tanto en organizaciones públicas como privadas, con tenues vínculos políticos (Headey, 1974a).

En sistemas presidenciales latinoamericanos, llegar a ser ministro no es necesariamente el resultado de una carrera política precedida por un paso por el Congreso o la alta gerencia pública, como en los sistemas parlamentarios europeos o del sistema Westminster³ (Rose, 1971). Esto puede dar lugar a composiciones de gabinetes en las que haya tecnócratas fuertemente representados o composiciones mixtas en las que se encuentran ministros competentes temáticamente junto a otros ministros más sensibles y con mayores habilidades políticas. Los criterios de selección presidencial dependen de la complejidad técnica de las carteras, los objetivos a lograr en cada sector y la situación de coyuntura y contexto político del país o el sector (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2010). No obstante, algunos estudios de caso (Cheong, 2009) sugieren que, a contracorriente con cierto sentido común instalado en la región, en términos de efectividad en el cumplimiento de sus roles, los ministros de origen político logran un mejor desempeño⁴.

Los roles de un ministro

La literatura especializada tiende a organizar los roles de los ministros en cuatro: política pública, política, gestión o ejecutiva, y de representación⁵ (Marsh ...[et al], 2000). En casi cada acción cotidiana, un ministro desempeña casi todos estos roles en diferentes combinaciones y su competencia para ejecutarlos influye decisivamente en la efectividad de su gestión. No obstante, la separación de estas categorías es fundamentalmente para fines expositivos.

El rol en políticas públicas se vincula a su capacidad para establecer los temas de la agenda política sectorial⁶. En este rol, Headey (1974b: 58) distingue entre un papel “minimalista”, asociado a la legitimación de políticas públicas ya en curso sin generar mayores ajustes; el de “seleccionador”, que examina y elige entre un menú de propuestas presentadas por los equipos técnicos; y el papel de “promotor”. Este último se produce cuando un ministro introduce fuertes cambios en las materias a tratar o, de manera incremental, privilegia pequeños pero continuos ajustes en los contenidos de políticas ya en curso (Marsh ...[et al], 2000: 307-312).

El rol político se refiere a la defensa y representación de las facultades y competencias del ministerio dentro de la estructura institucional del Estado y de poder del gobierno. Las acciones tradicionales en este rol son, entre otras, la sustentación y defensa del presupuesto del sector ante el Ministerio de Hacienda y/o el Congreso; la fundamentación política de determinados políticas públicas sectoriales en el Gabinete de Ministros; la defensa de proyectos legislativos de su cartera en el Congreso, o la búsqueda de apoyo presidencial ante restricciones que enfrentan políticas públicas sectoriales que requieren una solución que trasciende la competencia ministerial directa.

El rol de gestión se asocia con las responsabilidades que facilitan la disposición de recursos, el alineamiento de las estructuras institucionales requeridas y los mecanismos de coordinación necesarios para un correcto desempeño del ministerio y las organizaciones del sector (Rhodes, 2011: 54). Estos elementos son los que permiten esencialmente la ejecución de las políticas públicas y la implementación de las decisiones ministeriales. No obstante, en términos operativos, la gestión cotidiana es muchas veces delegada a un viceministro o al director general, reservándose el ministro la gestión estratégica relacionada con el monitoreo de los resultados obtenidos y el nivel de desempeño institucional. Si bien diversos autores señalan la importancia de este rol (Marsh ...[et al], 2000; James, 1999; Chabal, 2003), es singularmente el que menos atención recibe en la literatura.

El rol de representación se establece con los grupos de interés, actores involucrados en las políticas públicas de la cartera, los medios de comunicación y el público en general. Este se materializa en actividades que van desde reuniones de trabajo con actores asociados en la implementación de políticas públicas, a la participación del ministro como líder público en conferencias y seminarios, viajes internacionales o entrevistas a la prensa.

Estos roles se han complejizado en las últimas décadas. En políticas públicas tres fenómenos emergentes constituyen un reto a la gestión ministerial. Nos referimos a la creciente dimensión transectorial de diferentes asuntos públicos; la consolidación de entidades autónomas sectoriales gestionando presupuestos y servicios públicos clave; y la descentralización de la ejecución a niveles subnacionales (Pollitt y Bouckaert, 2011: 206-220; Schick, 2003). Igualmente, el rol político está sujeto a una mayor presión por resultados frente a actores clave como el Presidente, el Congreso, el Ministerio de Hacienda o los medios de comunicación. Influyen en ello, mejores sistemas de monitoreo de ejecución del gasto y las adquisiciones, el sistema de rendición de cuentas, así como el escrutinio público a través de los medios (Barber, 2007). Un fenómeno similar se verifica con el rol de representación, donde existe una interacción más compleja con los medios de comunicación, las redes sociales y con actores involucrados en la gestión de políticas (Marsh ...[et al], 2000: 316-318; Pollitt y Bouckaert, 2011: 206-220). El impacto en estos roles afecta también el rol de gestión del ministro con respecto a su capacidad para implementar las acciones y políticas de su cartera.

Duración en el puesto y la rotación ministerial

Berlinski ...[et al] (2007: 246) argumentan que la duración de un ministro en su puesto es un indicador de su desempeño. Su remoción refleja la convicción del Presidente o Gobernador que alguien más puede hacer mejor el trabajo. Sin embargo, los factores asociados a un cambio ministerial pueden responder a diversos factores (Fischer ... [et al], 2012). Se originan por crisis políticas aleatorias que afectan al gobierno y pueden llevar a cambios en la composición de las alianzas en el poder. Asimismo, pueden deberse al efecto producido por una crisis en la imagen presidencial (Huber y Martínez-Gallardo, 2008: 174)⁷, y finalmente, debido al desempeño y efectividad exhibida por un ministro.

El material analizado revela que, en algunos casos, hay una reducción en la duración de los puestos ministeriales en los últimos años. En

El 46% de los ministros se mantienen en el cargo únicamente un año. Hay pocos incentivos para enfrentar los problemas más complejos de la agenda política de la cartera que exceden el corto plazo.

Gran Bretaña, el promedio es de solo 16 meses desde el 2005 (Cleary y Reeves, 2009), cuando por décadas fue de 28 meses⁸ (Berlinski ... [et al], 2007). En general, el cambio de ministros en los países con el sistema Westminster se ha acelerado y ocurre con una frecuencia casi anual⁹ (Indridason y Kam, 2008). No obstante, en países europeos continentales son menos recurrentes y tienden a superponerse con las elecciones (Fischer y Kaiser, 2009: 33; Bovens ... [et al], 2010), al igual que en EE.UU. (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2010). La duración promedio a nivel mundial ha rondado los 36 meses hasta 1980 (Blondel, 1985), con una tendencia menor de 27,5 meses en los sistemas presidenciales latinoamericanos.

En un estudio más reciente para 18 países latinoamericanos, se observa que este promedio cae ligeramente a 26 meses, pero detecta que el 46% de los ministros se mantienen en el cargo únicamente un año (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2009)¹⁰. Un estudio posterior indica que este promedio se ha seguido reduciendo (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2010)¹¹. Estas variaciones ciertamente se relacionan también con la complejidad técnica y política de las carteras, así como con la estabilidad que se requiere en su gestión. Carteras como Hacienda y Relaciones Exteriores tienden a tener una menor rotación, mientras Interior, Justicia, Trabajo y Seguridad Social tienen un nivel de rotación bastante mayor. Las carteras sociales se sitúan en un punto intermedio (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2010).

Son tres los principales problemas de una alta rotación ministerial con ministros que apenas superan los dos años en promedio. El primero es que hay pocos incentivos para enfrentar los problemas más complejos de la agenda política de la cartera que exceden el corto plazo (Cleary y Reeves, 2009). Esto puede conducir a los ministros a priorizar la exposición y visibilidad pública a través de logros más efectistas que a involucrarse en el (re)diseño, negociación e implementación de políticas de mayor impacto pero de resultados en el largo plazo. Un segundo problema, en países sin consensos claros en materia de políticas públicas, es que no haya continuidad en la acción estatal ante los constantes cambios que introduce cada nuevo ministro (Álvarez, 1996). El tercero, común en países con una carrera pública o en sectores con funcionarios más estables, es que cada nuevo ministro queda “sometido” a la mayor experiencia de los funcionarios a quienes dirige. Ante una alta rotación de autoridades, los funcionarios establecen la agenda política del sector que buscan “vender”

Al asumir el cargo, un ministro enfrenta tres desafíos importantes: la poca preparación para el cargo, las largas jornadas y la sobrecarga de trabajo; y la gestión tanto de las expectativas, de las limitaciones de la acción en el Estado y del escrutinio público.

a los ministros de turno, en la búsqueda de mayor previsibilidad y consistencia en la acción sectorial. Este es uno de los orígenes de la “captura de la tecnocracia” de la agenda política (Ribbhangen, 2011).

El análisis de los criterios de selección, los roles, la duración promedio y los factores en la rotación de los ministros permiten ahora formularse nuevas preguntas: ¿cuáles son los principales desafíos en la gestión de un ministro? y ¿qué es lo que define la efectividad en la gestión ministerial?

2. Desafíos en la gestión y la efectividad de un ministro

Los retos que enfrenta un ministro al asumir una cartera están en función a un conjunto de factores político-institucionales que tienen un impacto diferenciado, según la experiencia y las características personales de cada uno. Por su parte, abordar una definición operativa del concepto de efectividad nos conduce primero a deslindar qué no representa una gestión efectiva y luego a analizar las dimensiones sobre las que se ancla el concepto.

Los desafíos que confronta un ministro

Al asumir el cargo, un ministro enfrenta tres desafíos importantes: la poca preparación para el cargo, las largas jornadas y la sobrecarga de trabajo; y la gestión de las dimensiones siguientes: las expectativas que genera su llegada, las limitaciones de la acción en el Estado y el escrutinio público.

Muy pocos ministros están realmente preparados para el cargo. El nombramiento tiene lugar con poca anticipación, incluso si se integra al primer gabinete de gobierno¹². Ciertamente, el nuevo ministro puede tener ya conocimiento de la temática del sector si es un especialista, o tener experiencia en la dirección de organizaciones públicas o grandes organizaciones, pero pocos están realmente preparados para ser ministros (James, 1999; Rose, 1971). Además, existe poco o directamente ningún soporte institucional para “aprender” a ejercer o adaptarse al puesto (Drabble, 2010). Como señala un ministro entrevistado por Tiernan y Weller (2010: 66), se “*supone que debes ser un buen ministro pero... no hay cursos ni entrenamiento previo, si no preguntas nadie toma la iniciativa para ayudarte. Uno aprende básicamente por ensayo y error, viendo cómo lo hacen otros, preguntando... utilizando el sentido común*”.

La excepción son aquellos que ya ejercieron el cargo o trabajaron en puestos similares¹³. Esto es corroborado por los ministros entre-

vistados por el SIGOB (2013: 5): “*la gestión de un ministro se hace más por instinto que a través de un método*”. Así, de un día para otro se pasa a tomar decisiones sobre programas y presupuestos de un sector, a brindar entrevistas a los medios de comunicación, a dar discursos sin demasiada claridad con respecto a las consecuencias de dichas acciones.

En segundo lugar, se enfrentan a largas jornadas y a una enorme sobrecarga de trabajo. Nos referimos a agendas que superan normalmente las 50 y 60 horas semanales, sin considerar las actividades después del horario de oficina y aquellas de fin de semana vinculadas a eventuales visitas a terreno, reuniones o lectura de informes (Rhodes, 2011: 12; Laughrin, 2009: 345-347). Bourgault (2003: 19-24), en un estudio de caso en Canadá, sugiere que el tiempo promedio es cercano a las 69 horas semanales, aunque el 46% de los entrevistados trabajaba más¹⁴.

La sobrecarga de trabajo está marcada por una agenda con constantes reuniones planeadas o imprevistas, saltando continuamente de un tema a otro, revisando documentos o firmando cartas. Esto se refleja en las agendas diarias de los ministros (SIGOB, 2013)¹⁵. Entre las actividades más frecuentes se encuentran: reuniones de coordinación con viceministros y directores; diversas reuniones informativas sobre temas específicos; entrevistas con los medios; reuniones con delegaciones y representantes de organizaciones de la sociedad civil, gremios y sindicatos; visitas a terreno para inauguraciones, inspección del avance de proyectos u obras; reuniones con otras autoridades públicas de diferentes niveles del Estado; discursos en conferencias y seminarios; revisión de informes y firma de correspondencia, y recepciones o actividades protocolares. Este ritmo es constante durante toda la gestión ministerial y puede desbordarse si no existe la adecuada gestión de la agenda de trabajo.

La alusión de Rhodes (2011: 17) acerca de que los ministros viven en una suerte de “pecera o burbuja”, en la que se actúa y reacciona con rapidez pero no siempre atendiendo lo prioritario o decidiendo adecuadamente, se corrobora por la percepción de los gabinetes privados: “*Hay poco tiempo para reflexionar y muchas tareas vinculadas a la preparación de las actividades de la agenda o al seguimiento de los compromisos del ministro, los informes, la correspondencia, etc. Muchas veces terminamos operando por reflejos y se funciona en piloto automático a lo largo del día*” (SIGOB, 2013: 12). Esto puede amplificarse al no existir carrera pública en la mayoría de los países

latinoamericanos, dando lugar a que el equipo del gabinete privado aprenda junto con sus jefes.

Finalmente, el otro desafío es la gestión de tres dimensiones esenciales: las expectativas que genera un nuevo ministro, las restricciones que impone la gestión en el Estado y la interacción con los medios de comunicación. La llegada de una nueva autoridad genera expectativas en diversos actores con intereses y agendas muchas veces contrapuestas y un ministro no puede esperar satisfacer a todos igualmente. Están las expectativas del Presidente o Gobernador, centradas en un reducido grupo de temas prioritarios del gobierno en el sector, mientras la opinión pública y los medios de comunicación pueden esperar el logro de una lista más amplia o diferente de medidas. Por otro lado, sindicatos, gremios empresariales o los funcionarios del sector pueden promover medidas de política pública, no necesariamente alineadas con las prioridades antes mencionadas. En este contexto de expectativas divergentes, que rápidamente pueden convertirse en demandas, la efectividad ministerial puede ser concebida como la habilidad de un ministro para cumplir su agenda de prioridades a través del espectro de estas expectativas (Drabble, 2010: 4).

Muchas de las limitaciones de la acción del ministerio están definidas por las restricciones en los procedimientos administrativos y los procesos de negociación política que acompañan la gestión pública. La falta de familiaridad del ministro con los sistemas de gestión presupuestal, de personal y de compras públicos, pero también con el carácter básicamente político de acuerdos y negociaciones para el avance de la acción sectorial, pueden resultar en obstáculos infranqueables¹⁶. La falta de experiencia y conocimientos sobre cómo operan los mecanismos de pesos y contrapesos a los que está sometido el Estado en regímenes democráticos afectan en diferente medida a ministros de origen político, tecnocrático o burócratas públicos.

Por su parte, el exponencial desarrollo de las tecnologías de información y ciudadanos más informados ha dado lugar al fenómeno del “ciclo de noticias de 24 horas” (Tiernan y Weller, 2010: 211-220). Esto conduce a un ritmo implacable en el que muchos ministros están en una suerte de “campana permanente” anunciando propuestas, declarando sobre el impacto de programas o reaccionando frente a denuncias sobre las que se enteran por los mismos medios. Como recalca un ministro, con respecto a esta inmediatez y presión: “*estamos bombardeados de noticias y declaraciones y no hay tiempo para estudiarlas a fondo. Hay la expectativa del mismo gobierno y de la opinión pública de una respuesta rápida. A veces se piensa que por el*

solo hecho de preguntarse sobre un tema se puede recibir una respuesta en el acto” (SIGOB, 2013: 5). Esto termina teniendo en algunos casos una influencia decisiva en la agenda política del sector y ciertamente en la agenda diaria del ministro. Aquí los riesgos están tanto para aquellos que tienen un perfil de comunicador pero descuidan la gestión efectiva de los logros esperados, como para aquellos que buscan “pasar por debajo del radar” sin comunicar.

Analizando estos desafíos y sus diferentes dimensiones cabe preguntar ¿en qué momento se decide lo importante?, ¿qué define la efectividad de un ministro? y ¿qué herramientas concretas favorecen su efectividad?

La efectividad de un ministro

Siguiendo una lógica contra intuitiva se pueden identificar algunos elementos que no definen la efectividad de un ministro, pero se confunden en diversas gestiones. Muchas autoridades consideran que una buena gestión se asocia con su capacidad de ser un buen comunicador y atraer la atención de los medios sobre los resultados -a veces efectistas o de corto plazo- de las políticas públicas sectoriales (Cleary y Reeves, 2009). En esta perspectiva, estar presente en los medios se convierte en un objetivo *per se*.

Otros, con menos vocación por la exposición pública, discurren por un trabajo “más técnico” y silencioso dentro del ministerio, con un pequeño grupo de funcionarios y el gabinete privado, concentrados en la formulación o evaluación de los programas de acción sectorial. El énfasis aquí es la calidad de los diseños técnicos, el ajuste de los procedimientos que deberán seguir las instancias que implementarán las acciones. Siendo importante, el éxito de una gestión ministerial requiere del trabajo en otras dimensiones del ciclo de gestión políticas públicas, especialmente en la implementación, así como de la interacción del ministro fuera del espacio del ministerio (McConnell, 2010).

Asimismo, existen casos en que la gestión ministerial se concentra en cuestiones secundarias que generan menos resistencias entre actores involucrados u opositores. En otros términos, buscan “discurrir por donde menos resistencias se encuentren”, bajo la premisa de que en democracia el gobierno no puede “imponer” políticas públicas “contra” los ciudadanos, sin un costo político a pagar (Chabal, 2003: 31 y 36)¹⁷.

Por otro lado, existe una abundante literatura que busca establecer las competencias que debe tener una autoridad pública para ser efectiva. En una lista extensa se mencionan, entre otras, la capacidad

Pocos asuntos determinan mejor la efectividad de un ministro como su capacidad para definir las prioridades de la agenda política sectorial y movilizar el apoyo interno del ministerio y de la red de actores externos involucrados en su implementación.

de liderazgo y de gestión; el pensamiento estratégico; las capacidades de análisis; las habilidades de comunicación; la capacidad de negociación; el conocimiento técnico sobre la materia del sector; una alta dosis de energía y determinación; etc.¹⁸.

El problema con un enfoque de competencias es que no existe una manera simple de medir la efectividad de un ministro. Su gestión está condicionada por elementos individuales como su experiencia profesional, conocimiento y personalidad, pero también por el contexto institucional y componentes como la complejidad técnica y política de la cartera, el sistema político, la relación entre el Ejecutivo y el Congreso, etc. En este sentido, reconociendo el carácter multidimensional de los factores que la condicionan, es válido indicar que no hay un solo camino a la efectividad de un ministro.

Por lo anterior, la definición operacional de efectividad que se utilizará considera el nivel de desempeño que un ministro alcanza con respecto a la función político-institucional central que está bajo su responsabilidad. Luego, se analizan las dimensiones y los roles que le permiten cumplirla.

En términos concretos, pocos asuntos determinan mejor la efectividad de un ministro como su capacidad para definir las prioridades de la agenda política sectorial y movilizar el apoyo interno del ministerio y de la red de actores externos involucrados en su implementación y el logro de sus objetivos¹⁹.

Esta definición de la efectividad implica gestionar a través de tres dimensiones íntimamente entrelazadas. La primera supone la priorización de un grupo relevante de objetivos de política dentro del conjunto de asuntos y problemas públicos que se encuentran en la agenda sectorial (Riddell ...[et al], 2011: 15-17; Drabble, 2010: 4; Laughrin, 2009: 348). La segunda es la capacidad para formular e implementar políticas públicas de calidad asociadas a la provisión de bienes y servicios públicos y/o la aplicación de regulaciones (Kaufmann ...[et al], 2010). La tercera es la destreza para desarrollar un liderazgo que promueva la credibilidad del compromiso del ministro y del sector con dichas políticas. Esto se logra a través de la calidad de su interacción con los equipos de trabajo del ministerio, con otras autoridades y agencias públicas y con la red de actores privados y de la sociedad civil involucrados (SIGOB, 2013: 2).

Una gestión efectiva a través de estas tres dimensiones se relaciona con el ejercicio de los cuatro roles ministeriales ya descritos.

Un número sustancial de los problemas de la acción pública latinoamericana, con frágiles organizaciones estatales y sin carrera pública, no se originan por problemas en el diseño sino por problemas en la gestión de su implementación.

Definir los temas prioritarios supone no solo tener el criterio político para interpretar el impacto de políticas públicas en el corto y largo plazo (rol político), sino también entender el ciclo de su formulación e implementación (rol políticas públicas) y las capacidades de gestión del ministerio para conducir las (rol gestión). El criterio para establecer las prioridades debe basarse en resolver temas o problemas societales a través de medidas de política que generen valor público, en términos de los bienes y servicios producidos o provistos por el ministerio que mejoren las condiciones de vida de los ciudadanos²⁰.

Nuevamente, en la capacidad para monitorear la formulación e implementación efectiva de las políticas públicas priorizadas aparecen los cuatro roles. La literatura especializada (Anderson, 2011; Dye, 1972) sugiere que el foco de atención ministerial debe estar en las etapas “políticas” de definición del problema, la formulación y selección de alternativas (rol de políticas públicas), mientras la implementación sería un proceso administrativo. No obstante, un número sustancial de los problemas de la acción pública latinoamericana, con frágiles organizaciones estatales y sin carrera pública, no se originan por problemas en el diseño sino por problemas en la gestión de su implementación²¹ (rol gestión). Paralelamente, los roles político y de representación emergen cuando se presentan obstáculos con otras instancias políticas o con los medios de comunicación como consecuencia de interpretaciones o percepciones negativas sobre cómo se están implementando las acciones.

En la tercera dimensión, diversos roles intervienen. Esencialmente, se requiere construir una coalición de apoyo a las prioridades establecidas e interactuar con el abanico de actores que intervienen en los diferentes momentos de la gestión de las políticas públicas (Chabal, 2003: 14). Aquí, el buen desempeño de un ministro se traduce en su capacidad para constituirse en el referente principal de la agenda política, generando la credibilidad y el compromiso con su cumplimiento. Estos consensos incluyen usualmente actores clave como autoridades dentro de la estructura del poder del Estado; los mismos funcionarios del ministerio; los medios de comunicación y los generadores de opinión pública (Javidan y Waldam, 2003).

Examinados los principales desafíos a enfrentar y definido el concepto de efectividad ministerial, existe una mejor base para preguntarse ¿cuáles son los principales focos de atención y las acciones clave que un nuevo ministro debe considerar en los primeros tres meses de su gestión?

3. La estrategia y los instrumentos de gestión para los primeros 100 días de gestión

Desde la perspectiva de un nuevo ministro con experiencia previa limitada y un horizonte promedio de poco más de dos años, el objetivo de una estrategia para los primeros 100 días es sentar las bases que determinarán el futuro de su desempeño. El foco debe orientarse a generar las condiciones que permitan definir las prioridades de la agenda política y movilizar el apoyo interno y externo para su implementación y logro. Paralelamente, es también vital poner en operación los procedimientos de trabajo básicos que permitirán organizar el uso del tiempo, el acceso a la información y la toma de decisiones en el despacho ministerial y en el gabinete privado que soporta su acción.

La estrategia para los primeros 100 días

Durante este período de transición es necesario: a) disponer de información para realizar un rápido análisis de la situación de la cartera; b) conformar el equipo del gabinete privado; c) establecer las relaciones con los actores internos del ministerio y los externos clave; d) establecer las prioridades de la agenda política; y e) comunicar dicha agenda.

a) Información básica²²

No pueden establecerse las prioridades de la gestión ni identificar los actores internos y externos clave con quienes interactuar si no hay primero una comprensión sobre la situación de la cartera. Idealmente, debería contarse con esta información básica antes de asumir el cargo²³, pero si no es posible, hay que sistematizarla y analizarla en las primeras semanas de la gestión.

Los temas básicos son seis. 1) Los *programas y proyectos prioritarios* que instrumentan las políticas públicas del sector²⁴. Esta información puede organizarse en una breve ficha individual con datos básicos como nombre, fecha de inicio y eventualmente de término previsto, número de beneficiarios, principales componentes de la acción, presupuesto involucrado y principales logros y problemas. 2) El *presupuesto del ministerio aprobado y en ejecución*, incluyendo las principales partidas, la asignación por áreas u organizaciones; su desagregación territorial -si corresponde- y el nivel de ejecución de gasto. Si ha sido presentado, es importante contar con el proyecto de presupuesto del siguiente ciclo fiscal. 3) La lista de los *cargos*

clave del ministerio en función de su relevancia para el adecuado funcionamiento del sector y sus principales políticas públicas. No necesariamente esta lista se asocia directamente con el ápice estratégico de la organización. Es relevante conocer quiénes son los actuales encargados, su experiencia y currículum, antes de pensar en realizar cambios. 4) Información sobre los *problemas legales* con data sobre asuntos legales y problemas contenciosos vigentes en el ministerio y sector. 5) *Identificar la lista de los 10 principales actores públicos y sociales involucrados* en la agenda política del sector. Estos pueden ser miembros del Congreso, otros ministros de carteras con políticas transectoriales vinculadas, representantes de sindicatos, gremios profesionales, empresariales y directivos de ONG. 6) *Lista de los principales problemas de gestión* que afectan a la organización. Fundamentalmente identificar las causas de los principales cuellos de botella en la programación y gestión de las políticas y acciones de la organización.

Esta información puede ser organizada en un breve documento -25/30 páginas- que se convierta en insumo básico para el ministro, su equipo de trabajo más cercano y material de referencia para otras actividades de la estrategia.

b) *Conformar el equipo del gabinete privado*

El gabinete privado juega un papel crucial gestionando dos recursos esenciales para un ministro: información y tiempo (Stanley, 2004: 4). Como señala James (1999: 35), es el puente entre el ministro y el ministerio, transmitiendo al ministro los requerimientos de la organización y las instrucciones de este hacia los órganos de línea de la misma. En este sentido, es responsable de las siguientes tareas: la programación y gestión de las actividades de la agenda diaria; la preparación de reportes sobre políticas públicas y de gestión del ministerio sobre los que el ministro debe informarse y/o tomar decisiones; la preparación de puntos de discusión (*talking points*), así como la preparación de discursos para actividades de agenda que lo requieran; tomar notas en reuniones de trabajo del ministro; dar seguimiento a los acuerdos alcanzados por el ministro; organizar las reuniones y visitas fuera del ministerio y en el exterior y acompañarlo a ellas; la gestión de la correspondencia y de las llamadas telefónicas que llegan al despacho ministerial (Paun, 2013).

Una unidad de seguimiento estratégico para monitorear la implementación de las principales políticas puede crearse, adscrita al

gabinete, si se requiere complementar la función de administración del tiempo y el acceso a la información que provee el gabinete privado (Barber, 2007; SIGOB, 2013). Asimismo, esta unidad puede asesorar al ministro identificando riesgos emergentes y desafíos a las políticas públicas del sector.

La conformación del equipo del gabinete privado comienza con la selección de su director al inicio de la gestión. Este es el funcionario responsable de la gestión integral del gabinete. Idealmente, debe tener una relación de gran confianza profesional con el ministro, un conocimiento de sus puntos fuertes y débiles, la capacidad para disuadir a su jefe y un buen conocimiento y red de contactos en el sector público. Uno de los más frecuentes y serios errores observados en gabinetes privados en la región es la inexistencia de un director o la designación en esta función de un(a) secretario(a) privado(a) con una trayectoria básicamente administrativa.

El tamaño de los gabinetes privados varía según la complejidad de las carteras, el tamaño del ministerio y el contexto institucional de cada país²⁵.

c) Establecer relaciones internas y con los actores externos clave

En las primeras semanas es importante programar regularmente reuniones individuales con los viceministros y los principales directores generales y jefes de servicios del sector²⁶. El objetivo de estos encuentros es triple. Por un lado, conocer -escuchar- de primera fuente cuál es su percepción sobre la situación de la cartera, de tal suerte de complementar la información sistematizada en el punto "a". En segundo lugar, discutir honestamente sobre la relación de trabajo que se quiere desarrollar con ellos, especificando cuáles son las prioridades, cuáles se espera que ellos gestionen directamente y cuál es el estilo de trabajo que se quiere implementar. Finalmente, estos encuentros sirven también como un mecanismo para establecer una relación de confianza con la primera y segunda línea del equipo de dirección del ministerio (Purnell y Lewis, 2012; Perry ...[et al], 2006).

Paralelamente, es necesario reunirse con los principales actores externos para recibir sus impresiones sobre las prioridades de la agenda política del sector y las fortalezas y debilidades del ministerio. Como sugieren Purnell y Lewis (2012), es una potente señal política que un ministro recién asumido llame directamente y solicite reuniones individuales con ocho o diez de los más relevantes actores sindicales, empresariales, de ONG y autoridades públicas vinculadas.

Es frecuente encontrar gestiones en las que no existe un foco claro, dando lugar a la entrada y salida recurrente “de temas prioritarios” de la agenda ministerial.

Estas reuniones tienen como objetivos, además de conocer las opiniones de sus interlocutores, instalar las bases para futuros diálogos y la construcción de una coalición de apoyo en torno a las políticas públicas consensuadas.

d) *Establecer las prioridades de la agenda política*

Desarrollados los puntos precedentes, existen las bases para tener una visión más clara del conjunto de objetivos de política pública que pueden llevarse adelante. Diversos autores (Purnell y Lewis, 2012; Riddell ...[et al], 2011; Laughrin, 2009; James, 1999) concuerdan que la definición de estas prioridades es estratégica para el conjunto de la gestión y la marcha del ministerio. Existe siempre la tentación de atender todos los temas e interlocutores que ingresan a la agenda de trabajo del ministro, pero esto es una tarea inconmensurable. Varios de los temas no prioritarios y su respectiva gestión son de una gran complejidad e insumen tiempo.

Por ello, una vez identificados los seis o siete temas centrales, es vital concentrarse en los tres o cuatro que pueden generar el mayor impacto y sobre los que el ministro focalizará regularmente su esfuerzo. Los otros pueden ser gestionados directamente por los viceministros, y el ministro debe hacer un seguimiento regular sobre los mismos para verificar avances y levantar las restricciones.

Esta decisión permitirá focalizar sobre las metas específicas de las políticas públicas priorizadas, los recursos en términos de personas, presupuesto, normativas, mecanismos de coordinación y monitoreo. A pesar de la capital importancia de ese punto, es frecuente encontrar gestiones en las que no existe un foco claro, dando lugar a la entrada y salida recurrente “de temas prioritarios” de la agenda ministerial. Esto termina teniendo un efecto “perverso” que se refleja de diferentes formas. Primero, recargando la agenda de trabajo del ministro y su equipo y, en segundo lugar, deteriorando la calidad de las decisiones que se toman y el seguimiento de las mismas. Sin embargo, el impacto mayor es sobre las decisiones importantes que no se toman o se toman extemporáneamente²⁷.

e) *Comunicar las prioridades de la agenda política*

Comunicar la agenda política de prioridades es la mejor oportunidad de un nuevo ministro para explicar lo que quiere hacer, no solo al público sino a sus colegas del gabinete y también a los funcionarios del ministerio. Al público se puede llegar a través de diversas intervenciones, ya sea en televisión, radio o en un periódico. Aquí, lo

importante a considerar es la necesaria segmentación del mensaje según el tipo de público, las metas de política que son relevantes para cada audiencia y mantener un discurso claro. En este sentido, no es lo mismo dar una entrevista a un canal de cable de noticias orientado a clases medias que dar una entrevista en terreno a una radio de alcance nacional.

En las semanas previas a la definición de las prioridades es aconsejable no hacer declaraciones sustanciales o compromisos de largo plazo sobre políticas públicas, bajo el riesgo de tener luego que modificar fuertemente los compromisos de la gestión²⁸.

4. Conclusión

El análisis de la bibliografía especializada permite observar que los criterios de selección, la importancia de los diferentes roles y la duración promedio de los ministros en sus cargos están condicionados por factores institucionales y personales. Entre los primeros están factores tales como la vigencia de un sistema presidencial o parlamentario y la tradición política, mientras en los segundos están la experiencia y el conocimiento individual. En los sistemas presidenciales en la región, los criterios de selección responden a los perfiles de político, tecnócrata especializado en las materias sectoriales o el burócrata público. Los roles que ejerce un ministro son cuatro y todos son funcionales a una gestión efectiva del cargo. Un dato significativo es que la duración promedio de un ministro en la región es de 26 meses pero ha tendido a reducirse. Sin embargo, casi el 50% de los ministros dura un año en el cargo.

Al asumir el cargo, un ministro enfrenta diferentes desafíos. Dos están vinculados a la generalmente poca preparación para el cargo de las nuevas autoridades y las largas jornadas y la sobrecarga de trabajo que deterioran su capacidad de dirección y de toma de decisiones. Un tercero se relaciona, a su vez, con la gestión de las expectativas que genera un nuevo ministro, las restricciones normativas a las que la gestión en el Estado se enfrenta, y el constante escrutinio público.

Acá se privilegia una definición operacional de efectividad ministerial con base en su función político-institucional. Esta se conceptualiza como su capacidad para definir las prioridades de la agenda política sectorial y movilizar el apoyo de una red de actores internos y del contexto sectorial para el logro de sus objetivos. Su logro se asocia con la gestión de tres dimensiones vinculadas y esenciales para cualquier gestión efectiva: la definición de las prioridades, la capacidad de monitorear la formulación e implementación de políticas de calidad, y

Desde la perspectiva de un ministro, la estrategia de los primeros 100 días establece las bases del desempeño de su gestión.

el liderazgo que ejerce sobre los actores con respecto al compromiso del sector en estas materias. En cada dimensión, los cuatro roles del ministro están presentes.

Desde la perspectiva de un ministro, la estrategia de los primeros 100 días establece las bases del desempeño de su gestión. La estrategia considera diversos componentes secuenciales y que culminan con la definición y comunicación de la agenda. Estos son: examinar la información de base para disponer de un análisis situacional del sector; conformar el equipo del gabinete privado; desarrollar tempranamente buenas relaciones con los funcionarios y actores clave del entorno, y definir y comunicar las prioridades de la agenda.

Las aportaciones realizadas ayudan a cubrir un vacío en la región en materia de gestión de la alta dirección en el Estado. Ciertamente, existen temas complementarios que requieren investigación adicional. Entre los más importantes están la gestión de mecanismos de decisión colectivos, como son los gabinetes de ministros o con directores, el monitoreo de los programas prioritarios de gobierno o sectoriales, y la comunicación de las políticas públicas.

Notas

(1) Primero fue ministro de educación entre 2005 y 2007 y luego de transportes, donde permaneció hasta el año 2010 al finalizar la gestión del Primer Ministro Brown.

(2) El proyecto regional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión para la Gobernabilidad (SIGOB) del PNUD tiene como objetivo fortalecer las capacidades de gestión de la alta dirección del Estado a través de metodologías de gestión y herramientas informáticas. Con más de 22 años de experiencia en 17 países de la región, ha implementado sus sistemas de trabajo en 14 presidencias, 23 ministerios, 6 gobiernos subnacionales y otras organizaciones públicas. Para más detalles, consultar <http://www.sigob.org/portal/default.aspx>.

(3) Esto ha tendido a atenuarse en las últimas dos décadas. Para mayores detalles, ver Drabble (2010), Bäck ...[et al] (2009) y De Winter (1991).

(4) Estudio realizado en Corea del Sur -un sistema semipresidencial-, basado en una encuesta aplicada en el año 2006 a 37 ministros en ejercicio, ex ministros, congresistas, funcionarios públicos de alto nivel y académicos especializados. La investigación concluye que los mejores niveles de desempeño son para políticos, seguido de burócratas públicos y finalmente tecnócratas.

(5) Para la discusión sobre la tipología de roles, ver también Headey (1974b: cap. 3), Rose (1971), James (1999: cap. 2), Riddell ...[et al] (2011: 11-12). En los cuatro casos, la definición de roles es más amplia para dar cabida a funciones propias del sistema parlamentario.

(6) Es la adaptación del concepto de “policy” que no tiene una traducción directa al español y que es a veces confundida con “política”, que es un concepto polisémico en español. Aquí, política pública se entiende como la acción gubernamental que tiene como objetivo la modificación, sostenimiento o regulación de determinadas estructuras o comportamientos de la vida social. También está asociado a la noción de decisión o como programa de acción pública (no necesariamente a la acción en sí). Para una discusión sobre la materia, ver también Guerrero (1993) y Thoenig (2009).

(7) Recuérdese en América Latina la situación de diversos presidentes tales como Collor de Mello en 1992 en Brasil; la crisis del año 2000 con el presidente Mahuad en Ecuador; la situación del presidente Fujimori en 2000 en Perú; el presidente de la Rúa y sus sucesores hasta las elecciones de 2003 en Argentina.

(8) Durante el período 1947-1997.

(9) Países como Canadá, Australia, Irlanda, Nueva Zelanda y Gran Bretaña.

(10) Es un estudio para el período 1980-2003. Países por encima de este promedio son Chile con 34,5 meses, Costa Rica 31, México 40 y Uruguay 34; mientras con promedios menores se encuentran Argentina 25, Venezuela 25, Brasil 25, Perú 20, Paraguay 22 y Colombia 20.

(11) Los casos analizados son Costa Rica, Chile, Colombia y Argentina para el período 1999-2010. En todos los casos hay una reducción en el promedio, con respecto al estudio precedente de entre 6 meses (Chile) y 2 meses (Costa Rica). Colombia es el único donde se incrementa la duración promedio durante las gestiones de los presidentes Uribe y Santos.

(12) En todo caso, es el gabinete el que dispone de más tiempo para hacer la transición.

(13) Por ejemplo, como viceministro o director general de un programa o agencia pública importante.

(14) Estudio basado en 28 viceministros del nivel federal canadiense.

(15) Con base en una muestra de 19 ministros de nivel nacional/federal y estadual de: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Haití, México, Perú, Paraguay y República Dominicana. Esta tipología de actividades incluye aquellas con carácter diario. Adicionalmente, pero con un carácter semanal, quincenal o mensual, están: reunión de gabinete de ministros con el Presidente/Gobernador; viajes oficiales al interior y exterior; presentaciones ante comisiones del Congreso, etc.

(16) Con el Congreso, colegas del Gabinete, el mismo Presidente o niveles subnacionales ejecutores.

(17) Ciertamente, esta situación es más habitual en ministros que ingresan a medio término o al final de un gobierno.

(18) Para mayor detalle sobre las distintas aproximaciones, consultar: Riddell ...[et al] (2011); Javidan y Waldman (2003); Ricucci (1995); e Ingraham (1987).

(19) Para una definición y contraste entre los conceptos de agenda política, agenda pública y agenda mediática, ver Wang (2008). Para un análisis de la organización de la agenda política y cómo se filtran y posicionan los asuntos públicos en ella, ver Rochefort y Cobb (1994) y Cobb y Coughlin (1998).

(20) Las ideas de la siguiente sección ganaron en precisión por los aportes de Carmen Domínguez, Daniel Badillo, Miguel Cereceda y Tomás Fantl.

(21) La experiencia no es similar en toda la región. Muchas veces los que diseñan no tienen experiencia en cómo se implementa o consideran las restricciones habituales que enfrentan los funcionarios y organizaciones públicas que implementan. Para una discusión, ver Grindle y Thomas (1991); Barrett (2004); McConnell (2010); y Andrews ...[et al] (2012).

(22) Para mayor detalle, ver SIGOB (2013: 13-15).

(23) Además, permite una transición más ordenada con la gestión anterior.

(24) Dependiendo del caso, estos pueden ser obras de infraestructura, diversos programas sociales, productivos, educativos, etc., que comprenden la transferencia de recursos, cursos de formación y/o capacitación, créditos y otros instrumentos de política pública.

(25) Los puestos fundamentales -que pueden ser cubiertos por uno o más funcionarios-, además del director de gabinete, son: 1) secretaría privada del ministro; 2) secretaría privada del jefe de gabinete; 3) adjunto del director de gabinete; 4) asesor político; 5) responsable de la preparación de discursos; 6) tomador de notas y seguimiento de compromisos; y 7) asesor de seguimiento de políticas prioritarias (dos asesores por cada dos o tres temas prioritarios). El tamaño de los gabinetes puede variar entre seis y 18 profesionales y personal administrativo.

(26) En diversos países latinoamericanos, los viceministros no son designados por el ministro sino por el Presidente de la República. Si es prerrogativa del ministro designarlos, esto tiene absoluta prioridad junto con el nombramiento del director del gabinete privado.

(27) Sorensen (2005: 6), en su famoso libro sobre el proceso de toma de decisiones durante la administración Kennedy, expone claramente qué es lo que pasa con líderes públicos y no solo con el Presidente. Puntualiza que “toda la existencia del Presidente es un proceso continuo de decisiones que -incluyen la decisión de no tomar decisiones o la decisión de no tomar acciones- comprende qué decir, a quién ver, qué firmar, a quién nombrar y qué hacer”.

(28) Esto no tiene validez si un ministro asume con un encargo muy claro por parte del Presidente o Gobernador sobre las principales prioridades del sector.

Bibliografía

- Álvarez Madrid, José (1996), “La gestión de políticas públicas y la naturaleza de la gerencia pública: una referencia al caso chileno”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 6, pp. 165-182.
- Anderson, James (2011), *Policy Making: an Introduction*, Boston, Cengage Learning. 7. ed.
- Andrews, Matt; Pritchett, Lant; y Woolcock, Michael (2012), “Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)”, Washington, Center for Global Development (Working Paper; N° 299), <http://www.cgdev.org/publication/escaping-capability-traps-through-problem-driven-iterative-adaptation-pdia-working-paper,12-08-2013>.
- Bäck, Hanna ...[et al] (2009), “Does European Integration Lead to a ‘Presidentialization’ of Executive Politics?: Ministerial Selection in Swedish Postwar Cabinets”, en *European Union Politics*, Vol. 10 N° 2, pp. 226-252.
- Barber, Michael (2007), *Instruction to Deliver: Tony Blair, the Public Services and the Challenge of Delivery*, London, Politico’s Publishing.
- Barrett, Susan (2004), “Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies”, en *Public Administration Review*, Vol. 82 N° 2, pp. 249-262.
- Berlinski, Samuel; Dewan, Torun; y Dowding, Keith (2007), “The Length of Ministerial Tenure in the United Kingdom, 1945-97”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 37 N° 2, pp. 245-262.
- _____ (2012), *Accounting for Ministers: Scandal and Survival in British Government, 1945-2007*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Blondel, Jean (1985), *Government Ministers in the Contemporary World*, London, Sage.
- Blondel, Jean y Müller-Rommel, Ferdinand (eds.) (2001), *Cabinets in Eastern Europe*, Basingstoke, Palgrave.
- Blondel Jean; Müller-Rommel, Ferdinand; y Malova, Darina (2007), *Governing New European Democracies*, London, Palgrave Macmillan.
- Blondel, Jean y Thiébaud, Jean-Louis (eds.) (1991), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, London, Macmillan.
- Bourgault, Jacques (2003), “The Contemporary Role and

- Challenges of Deputy Ministers in the Government of Canada”, Ottawa, Canadian Centre for Management Development.
- Bovens, Mark; Brandsma, Gijs Jan; y Thesingh, Dick (2010), “Political Death and Survival in the Netherlands: Explaining Resignations of Individual Cabinet Members 1946-2009”, paper presented at the Politicologenetmaal, Leuven, May 27-28, <http://soc.kuleuven.be/web/files/11/72/W02-35.pdf>, 08-01-2014.
- Burstein, Paul (1977), “Political Elites and Labor Markets: Selection of American Cabinet Members, 1932-72”, en *Social Forces*, Vol. 56 N° 1, pp. 189-201.
- Chabal, Pierre (2003), “Do Ministers Matter? The Individual Style of Ministers in Programmed Policy Change”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69 N° 1, pp. 29-49.
- Cheong, Jong One (2009), “Suggested Capacities for Minister’s Success: an Empirical Approach Based on Saaty’s AHP”, en *International Journal of Public Administration*, Vol. 32 N° 2, pp. 136-151.
- Cleary, Hugh y Reeves, Richard (2009), “The ‘Culture of Churn’ for UK Ministers and the Price We All Pay”, en *Research Briefing: Demos*, N° 12, <http://www.demos.co.uk/publications/the-culture-of-churn-for-uk-ministers>, 17-12-2013.
- Cobb, Roger W. y Coughlin, Joseph F. (1998), “Are Elderly Drivers a Road Hazard?: Problem Definition and Political Impact”, en *Journal of Aging Studies*, Vol. 12 N° 4, pp. 411-427.
- De Winter, Lieven (1991), “Parliamentary and Party Pathways to the Cabinet”, en *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Jean Blondel y Jean-Louis Thiébaud (eds.), London, Macmillan.
- Drabble, Sam (2010), “Ministerial Effectiveness: Literature Review: a Summary Review of the Literature”, London, Institute for Government, http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/ministerial_effectiveness_literature_review.pdf, 02-12-2013.
- Dye, Thomas R. (1972), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Escobar-Lemmon, María y Taylor-Robinson, Michelle (2009), “Getting to the Top: Career Paths of Latin American Female Cabinet Ministers”, en *Political Research*

- Quarterly*, Vol. 62 N° 4, pp. 685-699.
- _____ (2010), "Coming or Going: How Background Affects Duration in Five Presidential Systems", paper presented at the Annual Conference of the American Political Science Association, Washington, September 2-5.
- Fischer, Jörn y Kaiser, André (2009), "Hiring and Firing Ministers under Informal Constraints", en *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, K. Dowding y P. Dumont (eds.), London, Routledge.
- Fischer, Jörn ...[et al] (2012), "The Duration and Durability of Cabinet Ministers", en *International Political Science Review*, Vol. 33 N° 5, pp. 505-519.
- Grindle, Merilee y Thomas, John (1991), *Public Choices and Policy Change: the Political Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Guerrero, Omar (1993), "Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria", en *Revista Ciencia*, Vol. 44 N° 1, pp. 29-40.
- Headey, Bruce (1974a), "The Role Skills of Cabinet Ministers: a Cross-National Review", en *Political Studies*, Vol. 22 N° 1, pp. 66-85.
- _____ (1974b), *British Cabinet Ministers: the Roles of Politicians in Executive Office*, London, Allen and Uniwinn.
- Huber, John D. y Martinez-Gallardo, Cecilia (2008), "Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies", en *American Political Science Review*, Vol. 102 N° 2, pp. 169-180.
- Indridason, Indridi y Kam, Christopher (2008), "Cabinet Shuffles and Ministerial Drift", en *British Journal of Political Science*, Vol. 38 N° 4, pp. 621-656.
- Ingraham, Patricia (1987), "Building Bridges or Burning Them? The President, the Appointees and the Bureaucracy", en *Public Administration Review*, Vol. 47 N° 5, pp. 425-435.
- James, Simon (1999), *British Cabinet Government*, London, Routledge. 2. ed.
- Javidan, Mansour y Waldman, David (2003), "Exploring Charismatic Leadership in the Public Sector: Measurement and Consequences", en *Public Administration Review*, Vol. 63 N° 2, pp. 229-242.
- Kaufman, Gerald (1997), *How to Be a Minister*, London, Faber and Faber.

- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Mastruzzi, Massimo (2010), "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues", Washington, World Bank, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/09/24/000158349_20100924120727/Rendered/PDF/WPS5430.pdf, 15-01-2014.
- Laughrin, David (2009), "Swimming for Their Lives - Waving or Drowning? A Review of the Evidence of Ministerial Overload and the Potential Remedies for It", en *The Political Quarterly*, Vol. 80 N° 3, pp. 339-350.
- McConnell, Allan (2010), "Policy Success, Policy Failure and Grey Areas in-Between", en *Journal of Public Policy*, Vol. 30 N° 3, pp. 345-362.
- Marsh, David; Richards, David; y Smith, Martin (2000), "Re-Assessing the Role of Departmental Cabinet Ministers", en *Public Administration*, Vol. 78 N° 2, pp. 305-326.
- Müller-Rommel, Ferdinand (1988), "The Centre of Government in West Germany: Changing Patterns under 14 Legislatures (1949-1987)", en *European Journal of Political Research*, Vol. 16 N° 2, pp. 171-190.
- Paun, Akash (2013), "Supporting Ministers to Lead Rethinking the Ministerial Private Office", London, Institute for Government, [http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Supporting % 20ministers%20to%20lead.pdf](http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Supporting%20ministers%20to%20lead.pdf), 30-11-2013.
- Perry, James; Mesch, Debra; y Paarlberg, Laurie (2006), "Motivating Employees in a New Governance Era: the Performance Paradigm Revisited", en *Public Administration Review*, Vol. 66 N° 4, pp. 505-514.
- Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert (2011), *Public Management Reform: a Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press.
- Purnell, James y Lewis, Leigh (2012), *Leading a Government Department: the First 100 Days*, London, Institute for Government, [http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/First% 20100%20days%20final%20web.pdf](http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/First%20100%20days%20final%20web.pdf), 18-12-2013.
- Rhodes, R. A. W. (2011), *Everyday Life in British Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Ribbhagen, Christina (2011), "What Makes a Technocrat? Explaining Variation in

- Technocratic Thinking among Elite Bureaucrats”, en *Public Policy and Administration*, Vol. 26 N° 1, pp. 21-44.
- Ricucci, Norma (1995), “Execrators’, Politics and Public Policy”, en *Public Administration Review*, Vol. 58 N° 2, pp. 219-230.
- Riddell, Peter ...[et al] (2011), “The Challenge of Being a Minister”, London, Institute for Government, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20Challenge%20of%20Being%20a%20Minister.pdf>, 30-11-2013.
- Rochefort, David A. y Cobb, Roger W. (1994), *The Politics of Problem Definition*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Rodríguez-Teruel, Juan (2011), “Ministerial and Parliamentary Elites in Multilevel Spain 1977-2009”, en *Comparative Sociology*, Vol. 10 N° 6, pp. 887-907.
- Rodríguez-Teruel, Juan y Jerez, Miguel (2013), “Experts, Parliamentarians and Non-Partisan Ministers in Spain; Text in Progress”, https://www.academia.edu/3092085/Experts_parliamentarians_and_non-partisan_ministers_in_Spain, 06-01-2014.
- Rose, Richard (1971), “The Making of Cabinet Ministers”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 1 N° 4, pp. 393-414.
- Schick, Allen (2003), “La modernización del Estado: reflexiones sobre las reformas de la próxima generación para fortalecer la capacidad para gobernar”, Washington, BID, <http://www.iadb.org/es/publicaciones/detalle,7101.html?id=68562>, 12-08-2013.
- SIGOB (2013), “Sistema de Gestión para la Gobernabilidad: sistema de trabajo y características”, New York, PNUD. Proyecto Regional del PNUD de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión para la Gobernabilidad Democrática, <http://www.sigob.org/portal/formularios/default.aspx?opcion=2>, 12-12-2013.
- Sorensen, Theodore (2005), *Decision-Making in the White House: the Olive Branch or the Arrows*, New York, Columbia University Press.
- Stanley, Martin (2004), “Working with Ministers”, en *How to Be a Civil Servant*, Martin Stanley, London, Politico’s Publishing, <http://www.civilservant.org.uk/>, 18-12-2013.
- Thoenig, Jean-Claude (2009), “Politique publique”, en *Dictionnaire de politiques publiques*, Laurie Boussaguët, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet (eds.), Paris, Presses de Sciences Po. 3. ed.

- Tiernan, Anne y Weller, Patrick (2010), *Learning to Be a Minister: Heroic Expectations, Practical Realities*, Melbourne, Melbourne University Press.
- Wang, Shaoguang, (2008), "Changing Models of China's Policy Agenda Setting", en *Modern China*, Vol. 34 N° 1, pp. 56-87.
- Weller, Patrick (2007), *Cabinet Government in Australia, 1901-2006*, Sydney, University of New South Wales Press.