

Augusto Álvarez Rodrich y Gabriel Ortiz de Zevallos (Eds.), *Implementación de políticas públicas en el Perú*, Lima: Instituto APOYO, 1995, 183 pp.

El papel del Estado en la economía es una cuestión que ha acompañado permanentemente a la discusión económica. A pesar de la importancia del tema, la teoría económica tradicional se ha preocupado muy poco por comprender el comportamiento del gobierno y, frecuentemente, ha considerado al gobierno como una institución dentro de la división del trabajo cuyo objetivo es lograr el máximo bienestar para la sociedad.

Al adoptar esta posición, implícitamente se está considerando al gobierno como un ente dotado de una personalidad propia e independiente de sus miembros. Sin embargo, el gobierno está conformado por individuos que tomarán sus decisiones en función del provecho personal que puedan obtener. Más aún, si el sistema de gobierno es democrático, las políticas públicas serán influenciadas no sólo por los miembros del gobierno, sino por la sociedad en general.

Por ello, de acuerdo con Anthony Downs: "Para explicar el papel del gobierno en la economía, bien sea a nivel normativo, bien a nivel positivo, los economistas han de tener en cuenta la constitución política de la sociedad"<sup>1</sup>. Es difícil, por lo tanto, que una medida de política pueda ser explicada utilizando únicamente criterios de bienestar social. Probablemente sea necesario identificar la motivación de los agentes involucrados (beneficiados y perjudicados) y a través del estudio de la competencia entre los grupos de presión se podrá entender mejor la toma de decisiones del sector público<sup>2</sup>.

La obra *Implementación de políticas públicas en el Perú* trata, justamente, de estudiar las interrelaciones entre estos grupos de presión en el caso peruano. Para ello se han escogido ocho experiencias de políticas puestas en práctica por este gobierno. Los casos abarcan diversos temas: dos privatizaciones (las telecomunicaciones y la Empresa Nacional de Transporte Urbano del Perú), la negociación de leyes entre

el Congreso y el Ejecutivo (la Ley de Presupuestos de 1992 y la Ley de Emergencia Agraria), la reforma de instituciones dentro del sector público (el Instituto Peruano de Seguridad Social y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria), los programas sociales y la desactivación de la Comisión Controladora de Trabajo Marítimo.

En cada uno de los casos, el proceso de implementación de las políticas es reseñado desde su inicio, poniendo énfasis en quién tomaba las decisiones y cuáles eran sus objetivos. Paso a paso es posible apreciar la reacción de los distintos grupos afectados por las medidas y las acciones tomadas por los representantes del gobierno para enfrentar las situaciones que se presentaron y evitar que las políticas se desvíen de los objetivos originales. Sin embargo, los autores señalan explícitamente que no pretenden emitir juicios de valor sobre el manejo de las distintas situaciones y que para facilitar la exposición se han simplificado algunos hechos.

Un hecho que llama la atención en la discusión de los casos es la escasa presencia, en varios casos, de indicadores de resultados que permitan tener una idea más exacta de la efectividad de las políticas estudiadas. Si bien muchas de las reformas implican procesos de largo alcance, por lo que las cifras serían sólo indicadores parciales o preliminares, sin duda serían de mucha ayuda. Particularmente, al tratar de la reforma de la administración tributaria, el primer párrafo nos presenta indicadores de presión tributaria para períodos anteriores a la reforma, pero no se menciona cómo los cambios producidos en la SUNAT afectaron a la recaudación. Esta situación contrasta con la introducción, que pretende aislar los factores condicionantes del éxito o fracaso en la implementación de las reformas.

El libro presenta, además de los casos ya señalados, entrevistas a cuatro personajes con amplia experiencia en la implementación de políticas: Javier Silva Ruete, Juan Carlos Hurtado Miller, Carlos Boloña Behr y Javier Tovar Gil. La excelente selección de estos personajes nos permite reunir la experiencia de 55 meses al frente del Ministerio de Economía y

Finanzas (MEF), cinco años en el Senado y tres años dirigiendo la privatización de las telecomunicaciones en el Perú, amén de otros cargos públicos<sup>3</sup>.

En las entrevistas a los exministros, las preguntas se centran en la manera en que el MEF debe trabajar para llevar a la práctica sus políticas, básicamente al interior del propio Poder Ejecutivo. La coordinación con los otros ministros vinculados a la producción (dentro del Consejo Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros) y la necesidad de formar un grupo de técnicos de apoyo parecen ser las principales lecciones extraídas.

Por otro lado, las interrogantes formuladas a Javier Tovar Gil se dirigen a los puntos más discutidos sobre el proceso de privatización de la Compañía Peruana de Teléfonos y Entel Perú. Las respuestas giran en torno al monopolio otorgado, el alto precio pagado, los factores a tenerse en cuenta en cualquier privatización y las lecciones que nos deja este proceso en particular.

En resumen, se trata de una obra de interés para todos aquellos interesados en la dinámica del sector público y el proceso de toma de decisiones. En ella encontrarán una crónica bastante detallada de lo sucedido en cada uno de los casos planteados y las opinio-

nes de importantes personalidades. Sobre la base de esta información, cada quien podrá formular sus conclusiones y extraer las lecciones que considere relevantes para el futuro.

José Luis Ruiz

## NOTAS

1. Downs, Anthony, *Teoría económica de la democracia*, Madrid: Aguilar, 1973. Cabe anotar, además, que cuando Downs menciona la constitución política de la sociedad no se está refiriendo a alguna norma legal, sino a las preferencias políticas de los miembros de la sociedad.
2. Respecto a este tema, es posible encontrar desarrollos interesantes dentro de lo que se ha llamado la Teoría de la Elección Pública (*Public Choice*).
3. Para el lector que no identifique a alguno de los personajes, recordemos que Javier Silva Ruete fue ministro de Economía y Finanzas entre 1978 y 1980; Juan Carlos Hurtado Miller, entre 1990 y 1991; y Carlos Boloña Behr, entre 1991 y 1993. Además, Silva Ruete y Hurtado Miller habían ocupado anteriormente la cartera de Agricultura. Por último, Javier Tovar Gil fue el presidente del Comité Especial de Promoción de la Inversión Privada en Telecomunicaciones.