

Germán Alarco Tosoni\*

## Gerencia de la política macroeconómica: elementos teóricos y el caso de Perú (1980-1991)

Si revisáramos los objetivos y metas de la política macroeconómica establecidos por los planes de gobierno de los partidos políticos que ascendieron al poder, los de desarrollo y los del programa económico preparados por las autoridades de Perú durante la última década, notaremos que éstos se circunscribieron generalmente a un conjunto de buenas intenciones que no llegaron a concretarse en la realidad.

Esta incapacidad para lograr mejorar los diversos indicadores económicos y, por el contrario, hasta deteriorarlos (*v. gr.* sobre el producto, niveles de empleo, inflación, finanzas públicas, reservas internacionales, distribución del ingreso, entre otros) se puede explicar por un conjunto de razones que van desde la existencia de problemas de diseño en las políticas, su inaplicabilidad, resultado del desajuste entre las proposiciones teóricas y la realidad, la ignorancia sobre las continuas modificaciones en las teorías económicas y los márgenes de acción de la política macroeconómica, sucesos exógenos no previstos, extrema variabilidad en las políticas (o pendularidad) y problemas en la gerencia o gestión que involucran anomalías en el proceso de generación de iniciativas, formulación y evaluación *ex ante*, ejecución-seguimiento, y de evaluación *ex post* que pueden apoyar, neutralizar o revertir los efectos positivos que pueden esperarse de cualquier iniciativa en el campo económico.

---

\* Maestro en Economía; investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE).

La política macroeconómica, al igual que cualquier otra política pública, requiere ser gerenciada de manera adecuada, lo cual es análogo a que existan directivos, funcionarios y trabajadores públicos con la capacidad y aptitud para hacerlo adecuadamente.

Entre las capacidades para gerenciar con éxito cualquier política, se requiere mostrar un trabajo coherente, consistente y coordinado; proporcionar señales claras para los diversos agentes económicos y sociales, brindando un horizonte para el mediano y largo plazo que promueva una mayor estabilidad económica y, por ende, política y social; inducir en estos agentes comportamientos armónicos con las políticas; desarrollar una actividad eficiente en la utilización de los instrumentos existentes (medidas de política macroeconómica al menor costo económico y social posible); promover una mayor capacidad de seguimiento y corrección de políticas (sin generar traumas) ejerciendo la autoridad que otorga el voto popular, pero a través de la continua búsqueda de consensos entre otros elementos.

Para el caso de Perú estas cuestiones son esenciales, ya que existe un doble reto. Por un lado, han sido muy poco frecuentes las oportunidades en que la gerencia de la política macroeconómica como un todo ha cumplido con las características que se atribuyen a un gerente tradicional, como son planear o planificar, organizar, integrar equipos de trabajo, dirigir-coordinar y controlar adecuadamente. Por otro lado, a ello se agregan las nuevas condiciones del entorno externo (turbulento e incierto) y de los procesos productivos en el ámbito internacional que promueven nuevas formas de gerenciar y, por tanto, afectan los mecanismos con que se conduce la política macroeconómica.

Al respecto Kliksberg<sup>1</sup> señala que se debe dejar de leer la realidad desde un punto de vista único, para pensar proyectando mentalmente varios escenarios simultáneos posibles. Se debe trabajar con modelos organizacionales que favorezcan la flexibilidad, la productividad y la innovación, en que la descentralización, rotación y visión compartida son los elementos claves de la organización del futuro. Colocar la administración de recursos humanos en un lugar prioritario de la agenda, prestando atención a la promoción de la participación, a los grupos de calidad, a la transparencia organizacional, a la difusión sistemática de información relevante sobre la marcha de la organización, a la revisión permanente de la política de remune-

raciones, a la importancia del adiestramiento y capacitación permanentes, al seguimiento de la moral del trabajo y al análisis de la evolución y características de la cultura corporativa. Sustituir la imposición vertical de decisiones —que debilita la productividad, la competitividad y las posibilidades de innovación— por la capacidad de negociar y concertar iniciativas. Y orientarse hacia el mercado en que la experimentación es un instrumento de aproximación pertinente a la realidad cambiante.<sup>2</sup>

Una gerencia o gestión adecuada de la política macroeconómica resulta esencial para cualquier programa macroeconómico con perspectivas para el corto y el mediano plazo, ya que proporciona mayor credibilidad e institucionalidad a las mencionadas políticas. En términos concretos “con credibilidad, aun las malas políticas pueden dar buenos resultados durante algún tiempo; sin ella, en cambio, hasta las mejores políticas serán muy costosas”.<sup>3</sup> Se trata, por tanto, de un activo muy importante que hay que cuidar o de crear cuando no existe; y para ello se requiere —como lo afirma J. Ramos— que el programa sea coherente, posea una instrumentación adecuada y convenza a todos (o por lo menos a la mayoría) de los agentes económicos sobre los propósitos y permanencia de las políticas puestas en práctica. La institucionalidad se refiere al establecimiento de normas de comportamiento acordadas con antelación y que permiten aminorar la incertidumbre (acotando la inestabilidad), pero cuya determinación constituye una cuestión compleja.

En la lucha contra la inflación, una reducida credibilidad contribuye a que el comportamiento de los fijadores de precios sea extremadamente diferenciado entre ellos<sup>4</sup> y con respecto a las metas promovidas por el gobierno; de tal manera que no se cumplen los propósitos antiinflacionarios y el costo recesivo de las políticas se agrava. El desafío consiste —dice J. Ramos— “en encontrar alguna forma de convencer al público de que la nueva regla (reducción inflacionaria) se mantendrá, de modo que se evite incurrir en una recesión larga y profunda”. Para R. Dornbusch<sup>5</sup> la poca credibilidad en las políticas afecta a los programas de estabilización, mien-

<sup>2</sup> Mayores detalles de los estilos gerenciales y de administración del antiguo y el nuevo paradigma tecnoeconómico (nuevas formas de producción) pueden encontrarse en C. Pérez, “Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo”, *El Trimestre Económico*, vol. IX (1), enero-marzo de 1992, núm. 233, pp. 50-51.

<sup>3</sup> J. Ramos, “La macroeconomía nekeynesiana vista desde el Sur”, *Revista de la CEPAL*, núm. 38, agosto de 1989, pp. 26-29.

<sup>4</sup> Lo cual se agrava con la existencia de mercados diferenciados: competitivos, de competencia imperfecta, transables en escala internacional y de precios establecidos por las autoridades gubernamentales.

<sup>5</sup> R. Dornbusch, “From Stabilization to Growth”, Massachusetts Institute of Technology, Preliminary Document, julio de 1989, pp. 20-26.

<sup>1</sup> Kliksberg, B., *¿Cómo será la gerencia en la década de los noventa?*, documento presentado en el Seminario-Taller sobre Métodos de Análisis Comparativo de Reformas de Política Pública, organizado por el Proyecto 901/90/S45, Proyecto regional sobre reformas de política para aumentar la efectividad del Estado en América Latina y el Caribe; Santiago de Chile, 6-8 de mayo de 1991, pp. 20-29.

tras que no se promueva la entrada de capitales externos —componente esencial de éstos—, hasta que la tasa de interés local no sea suficientemente elevada como para contrarrestar la incertidumbre y el elevado riesgo existente.<sup>6</sup> Por otra parte, es obvio que no sólo se afecta a los programas de estabilización sino a los de reforma estructural y a los de crecimiento económico, mientras no se promuevan en el sector privado comportamientos rápidos y acordes con las políticas implantadas, y que la reactivación económica a través del crecimiento de la inversión suele retrasarse indefinidamente por la ausencia de reglas y horizontes claros.

Antes de finalizar esta introducción es necesario resaltar que la existencia de problemas en la gerencia o gestión de la política macroeconómica también contribuyen a reducir la gobernabilidad de la sociedad por parte del Estado, “ya que el continuo estancamiento o declinación económica ha destruido la confianza popular en la capacidad gubernamental de administrar la economía”.<sup>7</sup> Situación a partir de la cual usualmente se incrementa el nivel de turbulencia social y política, dando origen a una combinación de respuestas más espontáneas por parte de la sociedad y del Estado y, por tanto, menos analizadas, “más voluntaristas”, que suelen reflejar posiciones polarizadas (“más extremistas”) y generalmente, de corte más autoritario. Sin embargo, tales características omiten que los regímenes autoritarios no gozan de ventajas particulares frente a los democráticos para imponer programas de austeridad asociados a la estabilización macroeconómica.<sup>8</sup>

Asimismo, una gestión eficaz tiene como supuesto previo “la necesidad de una tensión equilibrada entre un Estado burocrático y el mercado [que] es clave no sólo de la lógica económica del cambio sino también de la lógica política”,<sup>9</sup> ya que se necesitan capacidades estatales de dos géneros:

Habilidad tecnocrática y burocrática de formular e implantar políticas que faciliten la lógica económica del ajuste —a través del impulso de las actividades tecnocráticas y de la construcción de instituciones para implantar y sostener reformas de política en el largo plazo—, y habilidad y libertad política para aminorar los costos de este proceso, pero permitiendo que tenga lugar.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Con los costos inflacionarios y recesivos que ello implica.

<sup>7</sup> J.M. Nelson, “Las políticas de reforma económica de largo impulso”, en Nelson *et al.* (eds.), *Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico*, México, CEMLA, 1991, p. 9.

<sup>8</sup> S. Haggard y R. Kaufman, “El ajuste económico en las nuevas democracias”, en Nelson *et al.* (eds.), *Coaliciones frágiles... op. cit.*

<sup>9</sup> T. Callaghy, “Estado suficiente y absorción del liberalismo en el Tercer Mundo: lecciones para el ajuste”, en Nelson *et al.* (eds.), *Coaliciones frágiles... op. cit.*, p. 151.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 42.

Por otra parte, tampoco se debe olvidar que “hasta en los sistemas autoritarios, el ajuste estructural requiere un cuidadoso manejo político de los intereses que integran la coalición de apoyo fundamental al régimen” y, por tanto, “habrá que usar algunos recursos con fines esencialmente políticos [...] y tal utilización parecerá un despilfarro desde el punto de vista de la eficiencia económica”.<sup>11</sup>

En cuanto a los aspectos formales, el presente artículo se compone de cinco secciones. Las dos primeras se refieren a la presentación de los elementos teóricos; la tercera al caso bajo estudio, el cual se abordó a través del análisis de la información bibliográfica disponible y de entrevistas a un poco más de 20 ex ministros y ex viceministros de Economía y Finanzas, ex gerentes generales del Banco Central de Reserva y ex jefes del Instituto Nacional de Planificación de Perú durante la última década.<sup>12</sup> La cuarta sección presenta algunas reflexiones finales de carácter general —teórico— y sobre el caso en particular. Finalmente, el texto principal se acompaña de un anexo donde se presentan los resultados precisos de algunas de nuestras entrevistas, las cuales son muy ilustrativas acerca de la problemática bajo análisis.<sup>13</sup>

#### LA GERENCIA DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA COMO UN PROBLEMA MULTIDISCIPLINARIO Y COMPLEJO

Referirnos al tema de la gestión o gerencia de la política macroeconómica implica orientarnos hacia dos temas que confluyen en uno solo, el de gestión, sinónimo del concepto de administrar, equivalente a dirigir, gobernar y conducir; y a las políticas públicas, que son una materia de análisis de la administración, en este caso pública. Por otra parte, el propio título refleja su carácter multidisciplinario al orientarse hacia una disciplina como es la económica.

Asimismo, estas dos disciplinas básicas comprenden una serie de ma-

<sup>11</sup> J. Waterbury, “El manejo político del ajuste económico y la reforma”, en Nelson *et al.* (eds.), *Coaliciones frágiles... op. cit.*, p. 68.

<sup>12</sup> Las entrevistas se realizaron conforme a un cuestionario preestablecido entre enero y marzo de 1992, contando con el invalorable trabajo de Socorro Orellana, Juan Mayorca, Gisella Melgarejo y Jaime Coca.

<sup>13</sup> Debemos resaltar que parte del presente documento se deriva de uno más amplio preparado por el autor conjuntamente con Socorro Orellana Manrique, titulado “Actores, estructuras y procesos en la política macroeconómica: elementos teóricos y análisis de un caso”, México, CIDE, Documento de trabajo (borrador para discusión), octubre de 1992.

terias, tanto de la economía como de la administración, que se refieren a los enfoques tradicionales sobre la política económica, sobre la planificación, elecciones sociales o *Public Choice*, teoría de la regulación y la vertiente cuantitativa orientada a la formulación, estimación y evaluación *ex ante* y *ex post* de diferentes escenarios de política a través de modelos macroeconómicos y utilizando el enfoque del "control óptimo". Por el lado de la administración se comprenden materias como las políticas públicas, la teoría de la organización en cuanto que involucra muchos procesos e instituciones, la teoría de las decisiones y el control de gestión. Por razones que no profundizaremos aquí, debemos resaltar que el tema bajo estudio tiene una naturaleza más multidisciplinaria, al mencionar que la administración se encuentra construida sobre la base de la sociología y posee como columnas fundamentales la economía, el derecho, la psicología social, la ciencia política;<sup>14</sup> y utiliza las "ciencias duras" como las matemáticas y la estadística.<sup>15</sup>

La política macroeconómica es una parte importante de la política económica que se puede entender como el proceso mediante el cual el gobierno, a la luz de sus fines generales, establece la importancia relativa de ciertos objetivos en un nivel agregado, utilizando, si es preciso, instrumentos (cambiaros, monetarios y financieros, fiscales o de control directo) o cambios en el marco institucional, en su intento por lograr el cumplimiento de sus objetivos.<sup>16</sup> A su vez, para poder constatar que se trata de una política pública, ceñida al campo de los agregados económicos y no de las unidades o sectores específicos, debe entenderse como "resultado de un proceso continuo de tomas de posición estatales, manifestadas a través del conjunto de previsiones, decisiones, acciones u omisiones, relativas a los problemas socialmente generados en un área determinada, que se producen en un lugar y tiempo concretos".<sup>17</sup>

Refiriéndonos al ámbito de acción de la política macroeconómica, debemos señalar que tradicionalmente se circunscribe a la búsqueda de los objetivos de empleo pleno, estabilidad de los precios, expansión de la producción, redistribución de la renta o del ingreso, incremento del tiempo libre y la reducción de las disparidades regionales. Asimismo, a estos ob-

<sup>14</sup> J.I. Jiménez Nieto, *Teoría general de la administración, la ciencia administrativa a la luz del análisis sistémico*, Madrid, Tecnos, 1975, pp. 55-56 y 66-72.

<sup>15</sup> Lo mismo puede revisarse en el documento de M. Cardozo, *Función de los métodos cuantitativos en el análisis de las políticas públicas*, CIDE, julio de 1991 (mimeografiado).

<sup>16</sup> E. Kirschen *et al.*, *Nueva política económica comparada*, España, Oikos Tau, 1978, p. 21.

<sup>17</sup> M. Cardozo, *El estudio de las políticas públicas en América Latina*, México, CIDE, mayo de 1989 (mimeografiado), p. 7.

jetivos se les pueden adicionar otros (variables intermedias ascendidas al rango de objetivos) como son la búsqueda del equilibrio de la balanza de pagos, del equilibrio o superávit en las cuentas de las finanzas públicas, del equilibrio entre la oferta y la demanda de dinero en el mercado monetario, de la asignación "óptima" de recursos, de la promoción de la competencia interna, de la promoción de consumos colectivos, de la búsqueda de la industrialización-modernización, de la protección de determinados sectores económicos y de una relativa seguridad en el abastecimiento de determinados bienes básicos, entre otros propósitos.

A pesar de lo señalado anteriormente, es difícil acotar el campo de acción de la política macroeconómica, ya que si bien se pueden poseer objetivos de carácter macroeconómico, los instrumentos y las medidas de la política pueden poseer efectos del tipo microeconómico (sobre unidades familiares y de empresas particulares) o de nivel intermedio ("mesoeconomía"). Asimismo, aunque no se desee generar una reacción en el nivel microeconómico o intermedio, la política macroeconómica tiene efectos específicos sobre dichas esferas y las acciones de unidades económicas particulares poseen impactos sobre los agregados.<sup>18</sup>

Además, la situación se hace más compleja cuando la teoría y la práctica de la política macroeconómica no cuentan con el consenso necesario para sostener que existe un solo cuerpo teórico que permite hacer frente a la mencionada problemática, sino que se dispone de un conjunto de paradigmas (formas de ver la realidad) que van desde el enfoque neoclásico en su reciente versión de la "nueva macroeconomía clásica", que niega la efectividad de cualquier política de carácter sistemático, hasta el marxista, pasando por la teoría y práctica keynesiana o poskeynesiana u otras en que se recomienda, en mayor o menor medida, la intervención estatal, pero cuya revisión no se realizará en el presente artículo.

La complejidad de la política macroeconómica es clara de acuerdo con las instituciones y procesos básicos en que se descompone. Así, para el caso de Perú, el proceso global se integra por una serie de sistemas básicos (núcleos de procedimientos específicos) que comprenden el sistema de planeación, la elaboración del programa presupuestal y el endeudamiento, la elaboración y ejecución del programa económico, la programación monetaria, el manejo de caja, la programación y ejecución de la

<sup>18</sup> Esta situación se hace posible a partir de la tradición kaleckiana y poskeynesiana en que las modificaciones en las principales variables microeconómicas tienen efectos en el nivel agregado. Al respecto véase el trabajo de M. Kalecki, *Teoría de la dinámica económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977 y J.A. de Ocampo, *Economía poskeynesiana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

inversión pública, y la programación de precios y tarifas. Asimismo, en él participan un conjunto de instancias e instituciones como la Presidencia de la República, la oficina del Primer Ministro y el Consejo Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEFF), el Congreso de la República y las unidades especializadas del Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco Central de Reserva y el Instituto Nacional de Planificación, recientemente liquidado.<sup>19</sup>

En razón de la complejidad a la que hemos aludido anteriormente, es difícil definir de manera genérica cuál es el enfoque teórico pertinente para la interpretación de esta política pública y la perspectiva que involucra en cuanto a su proceso de toma de decisiones. Sin embargo, puede resultar importante reseñar que los enfoques de interpretación se ubican en términos de los “macroenfoques” (pluralistas y estatistas) y los de “alcance medio” (estilos nacionales, ecológico y sectorial).<sup>20</sup> Asimismo, de acuerdo con la visión de Allison el proceso de toma de decisiones puede corresponder al modelo racional, al organizacional u organizativo—institucional y político— o de política gubernamental o burocrática.<sup>21</sup>

De manera más precisa, en el enfoque pluralista se parte del supuesto de que las sociedades contienen diferentes grupos de interés y que, por tanto, la formulación y/o puesta en práctica coordinada de políticas es muy difícil de lograr, ya que se trata de producir respuestas pragmáticas o inmediatistas a las presiones de varios grupos de interés. Por el contrario, en el enfoque estatista, el gobierno tiene los suficientes grados de libertad e intereses propios como para llevar a cabo la política, en este caso macroeconómica. En los enfoques intermedios, en cambio, diferentes tipos de cultura e instituciones nacionales determinarán el tipo de instituciones y políticas públicas (por ejemplo, las respuestas a problemas de corte macroeconómico serán similares para las diferentes autoridades monetarias: Bancos Centrales de Reserva, sin interesar el país en cuestión); en otra alternativa estos criterios variarán de acuerdo con la evolución del medio

<sup>19</sup> Al cual habría que agregar otras instancias menores y más específicas, como son las Superintendencias Nacionales de Administración Tributaria y de Aduanas, el Banco de la Nación, la Superintendencia de Banca y Seguros, la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores y el Instituto Nacional de Estadística e Informática.

<sup>20</sup> J. L. Méndez, *Enfoques teóricos recientes para el estudio de las políticas y organizaciones públicas*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 3-11 (mimeografiado). Asimismo, puede revisarse en un trabajo del mismo autor, *La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas*, México, El Colegio de México, julio de 1992, pp. 6-19 (mimeografiado).

<sup>21</sup> G. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown and Company, 1971. Existe traducción al castellano del Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires, 1987.

ambiente o de acuerdo con el problema de que se trate, ya que diferentes tipos de problemas implican diferentes modalidades de marcos estructurales y de grupos sociales (en otras palabras, diferentes tipos de redes políticas).

Por otra parte, si revisamos los diferentes enfoques para analizar el proceso de toma de decisiones en el sector público, es claro que la política macroeconómica en el Perú bajo el periodo de estudio no se realizó bajo el enfoque racional en el que el actor que toma las decisiones tiene la capacidad de imponer y lograr la puesta en práctica de las políticas sugeridas por él. Tampoco parecería totalmente pertinente el modelo organizativo-institucional pues aunque dicho enfoque supera la racionalidad individual, la sustituye por el intento de alcanzar niveles satisfactorios en lugar de óptimos y por el análisis detallado de la dinámica organizacional, y es claro que el proceso de la política macroeconómica involucra muy diversas organizaciones con un reducido grado de consolidación, en la que los actores políticos individuales han jugado —y juegan— un papel importante.<sup>22</sup>

En cambio, parece más claro que el modelo de la política gubernamental o de la política burocrática es más pertinente para el análisis de episodios específicos de política en cuanto que

el que hace la política gubernamental no sólo es un tomador de decisiones calculador sino más bien un conglomerado de grandes organizaciones y actores políticos que difieren sustancialmente acerca de lo que su gobierno debería hacer sobre un tema particular y que compiten para afectar tanto las decisiones como las acciones del mismo.<sup>23</sup>

Bajo esta perspectiva, los actores se convierten en jugadores que no optan en términos de alguna serie de objetivos estratégicos sino más bien en función de diversas concepciones generales, intereses organizacionales, internos y personales, de forma tal que las decisiones gubernamentales no se llevan a cabo por una sola selección racional “sino por medio de empujones y tirones”.

De acuerdo con lo anterior, es claro que este modelo para entender el proceso de toma de decisiones implica profundizar en el análisis de las

<sup>22</sup> El modelo organizativo-institucional parece muy relevante para analizar el proceso de toma de decisiones en una institución más o menos consolidada, como las autoridades monetarias (Bancos Centrales de Reserva) de los diferentes países de América Latina, pero no para analizar todo el proceso de la política macroeconómica.

<sup>23</sup> G. Allison y M. Halperin, “Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones de política”, *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, CIDE, núm. 10, segundo semestre de 1981, p. 229.

organizaciones que participan en las políticas públicas; en la necesidad de investigar los elementos que pueden influir en la fase de formulación, pero especialmente de ejecución de cualquier política macroeconómica; y de comprender el enfoque de elecciones sociales (*public choice*), en la medida en que resulta ser útil para explicar la heterogeneidad y complejidad de intereses tras una política macroeconómica específica.

Abordando en orden inverso los temas reseñados anteriormente, es claro que el enfoque de elecciones sociales,<sup>24</sup> y en especial el trabajo de Downs,<sup>25</sup> es relevante ya que el gobierno no aparece como una caja negra sino que se trata de un conjunto de personas reales (representantes elegidos, burócratas y electores), cada una de los cuales posee sus propios objetivos: maximizan beneficios sujetos a una serie de restricciones,<sup>26</sup> estos objetivos que afectan y condicionan todo el proceso de políticas públicas y, por tanto, la política macroeconómica, materia de nuestro análisis. Al respecto, la hipótesis fundamental de Downs es que los partidos políticos formulan políticas con el propósito de ganar elecciones y

que los partidos (políticos) de las democracias se comportan de manera análoga a la de los empresarios de las economías lucrativas para conseguir sus fines privados: formulan las políticas que, a su juicio, les reportarán mayor número de votos, lo mismo que los empresarios producen los productos que, a su juicio, les rendirán mayores beneficios.<sup>27</sup>

No vamos a realizar aquí un análisis pormenorizado del anterior enfoque en los regímenes democráticos, pero es claro que existen elementos positivos y negativos en él. Al respecto, en la detección de problemas referidos a la gestión de la política macroeconómica podemos descubrir que algunos de ellos radican en la interacción de diferentes dinámicas de comportamiento de los actores que participan en este proceso, los cuales tienen su fundamento en una racionalidad diferente y exclusiva de cada uno de ellos, y que una visión muy tradicional sobre las políticas públicas no comprendería cabalmente, ya que supone que la generación, formulación, ejecución y evaluación de una política específica responde a una

misma lógica y dinámica de comportamiento. Ése es el aporte importante del enfoque *public choice*.

Asimismo, las relaciones entre estos actores se pueden ubicar en una situación intermedia entre el conflicto y la coordinación plena, más cercana a la realidad y que les otorga una autonomía relativa mayor o menor, si se trata de los representantes elegidos a través de votaciones o de los burócratas que tienen una dinámica particular, pero que están, finalmente, sometidos por los primeros. También es interesante destacar que la existencia de intereses diferenciados, claramente deducibles, en los actores que participan en la política macroeconómica puede dar lugar al establecimiento de reglas de comportamiento que minimicen sus modos de actuar perniciosos en aras de otros en que se promueva el bienestar colectivo, tal como lo plantea Buchanan.

Respecto a los elementos negativos del enfoque, debemos señalar que, a nuestro entender, no es apropiado sostener que el comportamiento atomístico es siempre el más adecuado para la sociedad y que las agrupaciones o grupos de interés son siempre negativas para el crecimiento económico. De igual manera, se arrastran algunos problemas como el asumir que somos perfectamente racionales y que todos nuestros deseos y sentimientos se transmiten explícitamente, omitiendo toda una interioridad (factores psicológicos) que es implícita pero que influye en los procesos de gestión, incluidos los de la política macroeconómica. Asimismo, se asume que toda esa interioridad de los actores, por ejemplo en lo que se refiere a los factores ideológicos, la cultura política y la moralidad, tiene una expresión clara y es traducible en categorías intermedias, como el deseo de los burócratas de mayor poder, y a su vez en categorías finales, como el deseo de mayores beneficios pecuniarios, todo lo cual no es necesariamente cierto. Por otra parte los conflictos entre los actores pueden tener su origen en factores psicológicos o sociológicos no explícitos.

De igual manera, para el enfoque los actores actúan con base en el conocimiento perfecto, llegando en algunos casos al extremo del planteamiento de la hipótesis económica de las expectativas racionales, mediante la cual son capaces de anticipar todo tipo de políticas sistemáticas. Al respecto, es claro que para tomar decisiones se utiliza toda la información disponible —pasada y actual— y que somos capaces de aprender de nuestros errores, pero ello no nos conduce a la previsión perfecta y, además, es muy diferente nuestra capacidad para anticiparnos a los hechos respecto de convertirlos en realidades tangibles, ya que podemos carecer del poder y de las condiciones institucionales para hacerlo.

Finalmente, no sólo se omite esa interioridad implícita de las personas, sino que no hay lugar o espacio para errores en la conducción o gestión

<sup>24</sup> Entendido como el estudio del proceso de decisiones públicas no vinculadas al mercado o simplemente como la aplicación de la economía a la ciencia política.

<sup>25</sup> A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York, Harper and Row, 1957. Existe una versión castellana: *Teoría económica de la democracia*. Aguilar, 1973.

<sup>26</sup> D. Mueller, *Public Choice II, a Revised Edition of Public Choice*, Cambridge University Press, 1989, p. 4.

<sup>27</sup> A. Downs, *op. cit.*, p. 318.

de las políticas. Así, se supone que las acciones que se deciden, que responden a los diferentes objetivos de maximización, se concretan sin problemas. Sabemos, sin embargo, que gran cantidad de problemas en la gestión corresponden a anomalías de carácter técnico y por tanto superables; aunque también hay que reconocer que en muchas oportunidades los "errores" y omisiones se pueden explicar por la existencia de intereses particulares explícitos o implícitos, reflejo de la interioridad de los actores que participan en las políticas públicas.

El actual proceso de gestión de la política macroeconómica, que implica una serie de sistemas básicos —antes mencionados— y de la participación de instituciones u organizaciones específicas, exige un análisis más detallado de estas últimas en cuanto pueden coadyuvar, frenar o matizar las decisiones que se tomen sobre la materia. Sin embargo, no existe uniformidad sobre lo que son las organizaciones. Por el contrario, se distinguen diferentes perspectivas o paradigmas; los más importantes son los que se refieren a la organización como instrumento —ente burocrático o racional—, como escenario de interacción social o de relaciones humanas, como sistema, como organismo contingente, y como estructura de acción. Al respecto, cada uno de ellos nos describe las características fundamentales de cada organización para poder establecer —por diferencia— la carencia o presencia de otros elementos que pueden influir negativamente o condicionar el proceso de gestión de la política macroeconómica.

En primer lugar, desde la perspectiva instrumental o racional "las organizaciones se describen como objetos diseñados para cumplir ciertas funciones orientadas a lograr ciertos objetivos y gobernadas por reglas predeterminadas implícitas o explícitas en el diseño".<sup>28</sup> Asimismo, tienen como características la existencia de una estructura formalizada, con división horizontal del trabajo y diseño vertical de la autoridad, objetivos escritos y un futuro que es predecible en términos de una causa única o de un conjunto limitado de causas. No vamos a realizar una revisión pormenorizada de éste o de los otros enfoques, pero es claro que, en este caso, el incumplimiento de las características básicas en alguna o algunas de las organizaciones que participan en la política macroeconómica, como la inexistencia de objetivos claros, estructuras, esquemas de subordinación, separación entre las funciones públicas y privadas, entre muchos otros elementos, puede ser causa de que se susciten problemas en la gerencia de la política macroeconómica.

Una segunda perspectiva es la que se refiere a la organización como

sistema y mediante la cual se entiende la organización como "sistema energético de insumo-resultado, en el que la energía proveniente del resultado reactiva el sistema".<sup>29</sup> Para las organizaciones importan energía, la procesan, la exportan e intercambian, poseen entropía negativa (detienen las tendencias al caos, la desorganización y la muerte), codifican y utilizan la información, tienden a mantener un estado estable y se orientan hacia el logro de objetivos, entre sus principales características. De esta manera se podrían producir problemas en la gestión de la política macroeconómica en la medida en que las organizaciones no cumplan con las características sistémicas que deben poseer (por ejemplo, relaciones inadecuadas con el entorno, inapropiado o insuficiente procesamiento de la información e inestabilidad interna, entre otros factores).

Una tercera perspectiva es la que se refiere a la organización examinada desde las relaciones humanas. Para ella la organización no es solamente un aparato económico y técnico sino un organismo social.<sup>30</sup> Se considera la organización no como un agregado de individuos aislados, sino como miembros de una variedad de grupos, destacando el papel de ellos y el de los líderes informales. Sin embargo, el propósito de esta escuela es de orden práctico: maximizar la productividad mediante la optimización del rendimiento de los trabajadores mediante el mejoramiento de la "situación social de la empresa". Para ello, los temas de atención más importantes son: motivación, satisfacción en el trabajo-productividad, liderazgo-dirección y supervisión, dinámica de grupos-trabajos en equipo y desarrollo organizacional. De la misma manera que en los enfoques anteriores, se podrían producir problemas en la gestión de la política macroeconómica porque se soslayan o subestiman los temas mencionados anteriormente.

La cuarta perspectiva organizacional relevante es la que se refiere a la organización *contingente*, que plantea que la administración y la organización deben adaptarse a las condiciones particulares que se enfrentan en cada organización, en que dependen la estructura organizacional y el sistema administrativo de factores como el medio ambiente, la tarea y la tecnología.<sup>31</sup> "No existe entonces una mejor estructura organizacional que sirva para todas las circunstancias", lo que elimina la posibilidad de una organización prototipo ideal que pueda ser útil para contraponerla con las instituciones que participan en la política macroeconómica y, de esta manera,

<sup>28</sup> E. Gore y D. Dunlap, *Aprendizaje y educación, una lectura educativa de las teorías de la organización*, Buenos Aires, tesis, 1988, pp. 21, 23-32.

<sup>29</sup> C. Dávila, *Teorías organizacionales y administración, enfoque crítico*, Colombia, McGraw-Hill, 1985, p. 209.

<sup>30</sup> C. Dávila, *op. cit.*, pp. 167-168 y 171-178.

<sup>31</sup> C. Dávila, *op. cit.*, pp. 227-232.

poder detectar problemas en la gestión de las políticas públicas para el periodo de análisis. Asimismo, el enfoque nos permite detectar problemas cuando se tienen formas de producción mecánicas en un entorno estable y donde se posee una estructura “normalizada”; y cuando se hace producción unidad por unidad y en un entorno inestable e impredecible, donde es muy problemático poseer una estructura normalizada y, por el contrario, ésta debe ser del tipo “orgánico”.

Finalmente, la quinta perspectiva se refiere a las organizaciones como estructuras de acción, perspectiva mediante la cual se hace frente a las visiones deterministas y estructurales sobre ellas. El enfoque trata de orientarse hacia la determinación de los patrones de comportamiento en la organización y señalar que las estructuras existen para reducir la incertidumbre. Aquí la institucionalización se entiende como “algo que le sucede a una organización a lo largo del tiempo, que refleja su propia historia, la gente que la ha formado, los grupos que encarna y los intereses creados”. De esta manera, las organizaciones, de ser instrumentos para la acción bajo determinados objetivos, se transforman en instituciones por sí mismas, lo cual provoca que el cambio racional en ellas no sea tan fácil.

Asimismo, en el enfoque se incorporan otros enfoques, como el institucional y el de la cultura organizacional, en los que “las interacciones de los individuos no se explican solamente a partir de algunos patrones o de una legalidad prescrita, sino también a partir de proyectos definidos de poder”.<sup>32</sup> Desde esta perspectiva “las organizaciones son y deben ser explicadas como lizas de interacción política, con funciones latentes y aspectos no planeados (enfoque cultural), como producto de circunstancias históricas y tecnológicas, de decisiones humanas, de valores humanos y de luchas humanas por el poder”.<sup>33</sup> Para este enfoque la formulación y ejecución de políticas públicas, como la macroeconómica, puede ser apoyada, mediatizada o anulada por estos factores intrínsecos, como son la cultura organizacional u otros factores contingentes (patrones de comportamiento y conflictos por el poder).

#### LOS PROBLEMAS DE EJECUCIÓN EN LA POLÍTICA MACROECONÓMICA

Las políticas públicas implican una serie de etapas que se refieren a la gestación o generación de iniciativas de política, formulación y evaluación

<sup>32</sup> E. Gore y D. Dunlap, *op. cit.*, pp. 56-64.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 61.

*ex ante*, ejecución o implantación, y evaluación *ex post*. En el caso de la política macroeconómica se presentan las mismas etapas pero con un énfasis diferente. En la etapa de *gestación* “surge la problemática de la sociedad civil y comienza a ser sentida y planteada por los grupos sociales afectados o sus representantes hasta que ingresa a la agenda del organismo público responsable del área en cuestión”.<sup>34</sup>

La segunda etapa que se refiere a la *formulación* se caracteriza porque

el Estado, a través de sus instancias políticas y burocráticas, sugiere alternativas de solución al problema, las analiza, evalúa sus consecuencias técnica y políticamente, negocia un acuerdo entre los sectores con opiniones divergentes y llega finalmente a una decisión que define la política que se piensa aplicar en un lugar y periodo determinado.<sup>35</sup>

Al respecto no se puede ser riguroso ya que en la mayoría de las oportunidades —en mayor medida en el caso de Perú— las opciones de política macroeconómica no se consultan y, en muchos de los casos, ni siquiera se diseñaron formalmente, sino que se definieron a través de acciones concretas.

Por otra parte, esta etapa es muy problemática en el campo de la macroeconomía por la variedad de interpretaciones sobre la realidad: paradigmas diferentes, la gran cantidad de organizaciones y grupos que la tratan de condicionar (autoridad monetaria, Secretaría o Ministerio de Economía y/o de Finanzas, Instituto o Secretaría de Planificación o Planeación, Presidencia de la República, oficina del Primer Ministro, Ministerios de la Producción, Congreso y grupos de interés, entre otros), la variedad de políticas que entran en juego, en que el diseño-ejecución de una política se realiza por medio de diferentes instancias y organizaciones (cada una de las cuales implica un procedimiento determinado) y que nosotros anteriormente hemos denominado sistemas básicos. Asimismo, en esta etapa se debe prestar mucha atención a los criterios de evaluación *ex ante*, generalmente realizados a través de modelos simplificados de la realidad (*v. gr.* macroeconómicos, análisis de insumo-producto, de modelos parciales y de otras técnicas cuantitativas).

La tercera etapa se refiere a la ejecución, puesta en práctica o implantación, que consiste en la transformación de las decisiones anteriores en acciones concretas o no y en las que, en el caso de ésta y otras políticas, su

<sup>34</sup> M. Cardozo, *op. cit.*, pp. 2-3.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 3.

seguimiento periódico resulta una cuestión esencial. Nosotros pensamos que la ejecución de una política es mucho más que publicar la norma legal respectiva en el diario o gaceta oficial. Se trata, en cambio, de evaluarla y corregir su aplicación de manera continua con el propósito de cumplir con los objetivos establecidos. Por último, al igual que cualquier política pública, “se procede a la evaluación de los resultados o repercusiones de la política y al análisis o búsqueda de una explicación para el caso en que los objetivos explícitos y/o implícitos no se hayan logrado”. Cardozo sugiere que esta actividad puede ser llevada a cabo por el mismo aparato estatal o por organizaciones independientes de él: universidades, partidos políticos y otros.<sup>36</sup>

Como se ha señalado en la sección anterior, la problemática de la gerencia o gestión de la política macroeconómica implica una metodología de análisis compleja y multidisciplinaria que es ratificada por diversos autores. Al respecto, Etzioni<sup>37</sup> señala que la metodología de análisis de la medicina puede ser útil para la política económica en la medida en que combina el conocimiento práctico con otras numerosas disciplinas e incluye procedimientos para trabajar con alta incertidumbre. Más concretamente, la medicina utiliza simultáneamente un conjunto de disciplinas sin buscar una integración total de sus resultados o supuestos. Se establecen procedimientos sucesivos, por ejemplo, el examen inicial para determinar las causas físicas de un malestar para luego pasar a la revisión de las causas psicológicas, bajo el supuesto de que las primeras son más urgentes que las segundas.

Ahora bien, el origen de un problema puede ser diverso: genético, químico, psicológico o físico; y el análisis médico basado en una sola disciplina puede ser insatisfactorio en una alta proporción de los casos que se tratan. Para el diagnóstico se utiliza mucho de la experiencia pasada mediante el estudio de otros casos, relaciones estadísticas y otras fuentes de información práctica. Asimismo, se tienen que tomar decisiones en condiciones de alta incertidumbre, en cuanto que se trata de un sistema complejo en el que el conocimiento es parcial (lo cual es muy diferente de conocimiento imperfecto).<sup>38</sup> Los economistas, según el autor mencionado, debemos distinguir entre la economía analítica y la política económica, que requiere —en último caso— de las otras ciencias sociales.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>37</sup> A. Etzioni, “Making Policy for Complex Systems: A Medical Model for Economics”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 4, núm. 3, 1985, pp. 383-395.

<sup>38</sup> A. Etzioni, *op. cit.*, pp. 388-389.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 393.

Esta perspectiva multidisciplinaria, derivada no sólo del análisis de la política económica, encuentra raíces más profundas en el marco metodológico para el estudio de las políticas públicas. Al respecto, Mazmanian y Sabatier<sup>40</sup> consideran indispensable la necesidad de una perspectiva en seis etapas para examinar el proceso de cualquier política pública —sobre la base del modelo de Hofferbert—, que comprende la revisión de los condicionantes histórico-geográficos, las características socioeconómicas, el comportamiento político de la población, el comportamiento de las instituciones gubernamentales, el comportamiento de las élites que toman las decisiones, y el resultado final del proceso. Por otra parte, desde una perspectiva orientada hacia el análisis de la política económica, Whitehead<sup>41</sup> sostiene que existen ocho tipos de explicaciones o restricciones políticas para explicar los patrones de administración o gerencia de la política macroeconómica en los diferentes países del Tercer Mundo. Omite, sin embargo, las características propias de las instituciones que pueden participar en ella y la existencia de factores no racionales.

Sin embargo, puede resultar interesante reseñarlos. En primer lugar, destacan las tradiciones históricas de un país en relación con otro, que los hacen diferentes; la estructura social; los intereses de los sectores políticamente poderosos; las características del sistema político (*v. gr.* que ha promovido mecanismos de consulta y compromiso entre los diferentes grupos opositores o, por el contrario, de obstaculización o veto); las propiedades formales de las instituciones políticas (por ejemplo la importancia relativa de una determinada instancia o proceso de la política); la influencia de las ideologías económicas y de las escuelas de pensamiento sobre los actores que tienen mayor peso en las decisiones de política macroeconómica; la existencia de círculos viciosos o virtuosos que hacen referencia a que algunas políticas en ejecución tienen un tiempo y secuencia determinados y que, por tanto tienen un periodo de maduración específicos.

Por último, se encuentran las explicaciones coyunturales resultado de choques externos o internos o de las características personales del líder o líderes del gobierno, entre otros factores. Para el mismo autor,<sup>42</sup> estos elementos pueden ayudar a explicar por qué algunas veces se adoptan políticas no óptimas y a menudo se administran mal las crisis. Sin embargo, estos

<sup>40</sup> D. Mazmanian y P. Sabatier, “A Multivariate Model of Public Policy-Making”, *American Journal of Political Science*, vol. 24, núm. 3, agosto de 1980, pp. 439-442.

<sup>41</sup> L. Whitehead, “Political Explanations of Macroeconomic Management: A Survey”, *World Development*, vol. 18, núm. 8, 1990, pp. 1133-1146.

<sup>42</sup> L. Whitehead, *op. cit.*, p. 1145.

elementos no deben entenderse como anomalías del modelo del actor racional de la política económica, ya que ello no sólo sería engañoso sino también potencialmente dañino. Se trataría en cambio de conocer las “características sistémicas de la política”.

Refiriéndonos a los problemas de corte más tradicional que se pueden producir en la generación, formulación-evaluación *ex ante*, implantación y evaluación *ex post* de una política como la macroeconómica, Dror<sup>43</sup> efectúa una revisión de todo el proceso mencionado para las políticas públicas en general, examinando las características de los actores que participan, las fases óptimas y, por tanto, en su contraste con la realidad, nos permiten determinar los “problemas técnicos” que pueden surgir. En primer lugar, el autor mencionado distingue las características del comportamiento de los individuos, de pequeños grupos y del ámbito organizacional en la toma de decisiones.<sup>44</sup>

Así, en relación con los individuos señala que a menudo ignoran el proceso, o al menos parte de él, mediante el cual se llega a decisiones. Todas las decisiones implican algún proceso subconsciente o tácito que está significativamente influido por la ubicación social, sexo, inteligencia, educación, motivaciones, sentimientos y grado de autonomía en la dirección de quien toma las decisiones. Indiscutiblemente, también influyen en él, en el momento en que se toma una decisión, el estado emocional-psíquico (ansiedad, fatiga, enojo o sufrimiento), el medio ambiente social, las opiniones de amigos y colegas, así como los canales de comunicación.

En la mayoría de los casos los procesos de toma de decisión siguen la dirección de la menor resistencia; la innovación y la creatividad parecen ser raras y distribuirse muy desigualmente entre los individuos. Los individuos casi nunca utilizan espontáneamente elementos incorporados en el “enfoque racional”, como son la búsqueda entre un conjunto amplio de alternativas, elaborando objetivos operacionales, o utilizando conceptos y herramientas rigurosas como la probabilidad, la lógica, la búsqueda de información, y variables aleatorias. Aun cuando se incorporen este tipo de técnicas, el comportamiento del individuo no tenderá a ser racional. Por otra parte, el significado pleno de una decisión a menudo no puede ser entendido sin profundizar en el análisis. Asimismo, en términos de las posibilidades de acción sobre la realidad Dror sostiene que los procesos de toma de decisiones cambian en el tiempo y pueden ser influidos por el

establecimiento de esquemas formales para la resolución de problemas, por normas establecidas por autoridades reconocidas y por el desarrollo de la personalidad.

En relación con los pequeños grupos de tomadores de decisiones, Dror señala que es difícil llegar a muchas conclusiones, por lo que simplemente plantea cinco características: los resultados de esos pequeños grupos no pueden ser deducidos solamente de las características individuales de los participantes, pero son una función de esas características y de los procesos de interacción grupal; los procesos de decisión en esta instancia están significativamente influidos por la estructura e historia del grupo, las relaciones sociales entre los participantes, la definición del papel formal del grupo, el comportamiento de los líderes formales e informales, la naturaleza del tema (complejidad, urgencia, características técnicas y otras especificaciones), entre otras variables; al participar en grupos de decisiones, los individuos suelen orientarse hacia el apoyo de la decisión tomada grupalmente y, por tanto, ésta suele ser más aceptable para todos; no existe consenso sobre la calidad de las decisiones tomadas grupalmente o sobre las tomadas individualmente, pero algunos indicios muestran al autor que, cuando las tareas requieren de alguna creatividad, información amplia, división del trabajo y reducción del azar, los grupos suelen ser más eficaces.

Respecto al proceso de toma de decisiones en las organizaciones, Dror señala que en la mayoría de los casos este proceso no se encuentra estructurado por reglas formales, excepto para facetas específicas, tales como el procesamiento de datos y los canales de comunicación. Las decisiones en realidad son llevadas a cabo por medio de canales y otros patrones que no coinciden necesariamente con los planteados oficialmente. En general, la mayoría de los funcionarios y empleados no conocen conscientemente cómo se toman las decisiones, pero un conjunto de funcionarios más preparados posee un sentimiento implícito de ese proceso y tiene más éxito por su habilidad para manejar esos procesos. Las decisiones organizacionales son estructuradas en parte por las tradiciones, las relaciones de poder y la división formal del trabajo, entre otras variables. Asimismo, estas decisiones están conformadas por una gran variedad de subdecisiones realizadas en diferentes unidades de las organizaciones.

El proceso de toma de decisiones incluye mucho de negociación y de formación de coaliciones, en las que se intercambian favores, cálculos de poder, relaciones personales y variables similares que a menudo son las que influyen de manera más importante. Las decisiones usualmente se realizan sin aclarar los objetivos operacionales, con una reducida disponibilidad de información estadística, y con una muy limitada búsqueda de

<sup>43</sup> Y. Dror, *Public Policymaking, Reexamined*, Transaction Publishers, 3ª reimp., Nueva Jersey, 1989.

<sup>44</sup> Y. Dror, *op. cit.*, pp. 78-84.

alternativas. Al igual que en la toma de decisiones en pequeños grupos, se sigue la ruta de la “menor resistencia”, en que la originalidad y la innovación son escasas, y las decisiones, en lugar de ser de alta calidad, son “satisfactorias”.

Tal como lo plantea Allison, los recursos se concentran en los temas en que existe presión, mientras que se descuidan las consideraciones para el mediano plazo. Asimismo, el proceso de decisiones en organizaciones tiende a tratar de minimizar el riesgo y buscar su preservación. Finalmente, el proceso de toma de decisiones en las organizaciones que sobreviven es adaptativo —y por tanto es posible inducir en ellas la transformación—, ajustándose lentamente a las nuevas necesidades y al cambio tecnológico. Sólo en condiciones muy específicas, cuando se percibe una inminente crisis o catástrofe, conducen a una reforma drástica; y esta posibilidad de reacción depende de las presiones externas, de las tradiciones y valores de las organizaciones, de la personalidad y modos de dirigir de los altos funcionarios, y de la presencia de unidades especiales que tengan un interés especial en promover el cambio. Dror concluye señalando que no hay que olvidar la existencia de organizaciones guiadas con un *crusading spirit*, de otras en las que existen procesos de alta calidad o en las que existen comportamientos de corte creativo o pensante. Sin embargo, lo que sí queda claro para este autor y para nosotros es que el proceso de toma de decisiones por parte de individuos, pequeños grupos y organizaciones, está muy lejos de ser “tan bueno” como debiera ser.<sup>45</sup>

A continuación Dror plantea cuáles serían los problemas en cuanto a las diferentes etapas y fases de cualquier política pública.<sup>46</sup>

- 1) No existe mucho trabajo alrededor de la fase de *metapolicymaking* que se refiere a las características básicas del sistema de toma de decisiones.
- 2) Es muy reducido el aprendizaje a través de la retroalimentación.
- 3) Reducida determinación sistemática y explícita de estrategias de las políticas públicas.
- 4) Insuficiente elaboración y ordenamiento de los objetivos operacionales de las políticas.
- 5) Reducida búsqueda de alternativas.
- 6) Es reducido el establecimiento de cronogramas precisos y de ho-

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 84.

<sup>46</sup> *Ibidem*, pp. 120-121, 217-219 y anexo A.

rizontes de mediano-largo plazo para la formulación e implantación de políticas.

- 7) Pequeño desarrollo de componentes racionales para el proceso de toma de decisiones.
- 8) Poco desarrollo y comprensión intermedia sobre los componentes extrarracionales que intervienen en el proceso de toma de decisiones.
- 9) Existencia de pocas unidades especializadas encargadas explícitamente de evaluar, rediseñar periódica y sistemáticamente las estructuras y conocimientos, e introducir una perspectiva de largo alcance en el proceso de toma de decisiones.
- 10) Una inadecuada y descuidada distancia social y organizacional entre las unidades que hacen política y la ejecutan, y quienes motivan la ejecución.
- 11) La contribución que realizan las diferentes unidades que participan en la estructura de las políticas públicas es limitada.
- 12) Los procedimientos técnicos para la formulación y ejecución de políticas no poseen un bajo costo, no se aproximan a una condición óptima y tienen elementos distorsionantes.
- 13) La disponibilidad de mano de obra que usualmente participa en el proceso de las políticas públicas posee calificaciones medianas y los insumos de conocimiento e información son medios.
- 14) Insuficiente disponibilidad de equipo en los países en desarrollo que apoyan los procesos de toma de decisiones.
- 15) Insuficiente energía y capacidad de conducción para impulsar la ejecución de las políticas públicas, especialmente en los países desarrollados. Mientras que en los países en vías de desarrollo (y en los países comunistas) se poseen más de estas capacidades, pero dependen de la “personalidad de los líderes”.

En síntesis, para Dror el mejoramiento de las políticas públicas requiere acciones precisas —que luego detalla— en los campos del conocimiento, de capacitación del personal involucrado, en la estructura y los procesos necesarios, en el medio ambiente y en los insumos necesarios para la producción de políticas (*v. gr.* recursos económicos suficientes).<sup>47</sup> Sin embargo, en las recomendaciones se centra exclusivamente en elementos racionales, omitiendo otros igualmente importantes que también participan

<sup>47</sup> Los cuales se detallan en los capítulos del 17 al 21 del libro de Dror, pero cuya presentación y análisis no compete a los alcances de este documento.

en el proceso de las políticas públicas (*v. gr.* ideológicos, marco histórico, entorno social y regímenes políticos, entre otros), que incorporó al analizar a los actores que pueden participar en el proceso de toma y ejecución de decisiones, y que nosotros continuaremos analizando. Previamente, de acuerdo con nuestra descomposición del proceso de políticas públicas en cuanto a las etapas de generación, formulación-evaluación *ex ante*, implementación-seguimiento y evaluación *ex post*,<sup>48</sup> debemos señalar que adicionalmente se pueden producir problemas por:

- 1) Incapacidad o voluntad reducida para percibir las necesidades de los diferentes grupos sociales que son la fuente principal de las políticas públicas.
- 2) Inexistencia, anulación o mediatización de canales de expresión de los diferentes grupos sociales.
- 3) Incapacidad racional o "implícita" (excesiva ideologización y presencia excesiva de factores "extrarracionales") para procesar los deseos de los diferentes grupos conformantes de la sociedad civil.
- 4) Técnicas y criterios inadecuados para la evaluación *ex ante*, necesarios en la etapa de formulación.
- 5) Diagnóstico incorrecto, incompleto o parcial de la realidad a causa de elementos técnico-rationales o "implícitos" de quienes desarrollan estas actividades.
- 6) Reducido grado de apego de la "demanda social" al resultado burocrático en la etapa de la formulación de las políticas por los problemas antes mencionados.
- 7) Falta de correspondencia de ese resultado burocrático con el resto del proyecto gubernamental: ideológico y de otras normas, que pueden conducir a que la iniciativa no llegue o se modifique en el momento de su puesta en práctica.
- 8) Insuficientes recursos asignados: técnicos, económico-financieros, de personal y políticos, para promover la puesta en práctica o ejecución de las políticas.
- 9) Relaciones inadecuadas o conflictivas entre las diferentes organizaciones y/o departamentos que participan en una política pública, las cuales pueden responder a la competencia por llegar al poder, a los recursos económicos, a funciones de naturaleza contrapuesta

<sup>48</sup> Una síntesis de dicha periodización puede encontrarse en la tesina presentada por Rodolfo García del Castillo para obtener el grado de maestro en Administración Pública, *Aproximación a un modelo de seguimiento de política pública*, México, tesis de maestría, CIDE, agosto de 1989, pp. 91-97.

(*v. gr.* los bancos centrales en relación con las secretarías de Hacienda) y a una diferente "cultura organizacional" que incorpora una ideología y modos de comportamiento diferentes (por ejemplo las secretarías de Economía o de Planeación-Presupuesto suelen impulsar el cambio mientras que las autoridades monetarias suelen ser conservadoras).

- 10) Imprecisión de los objetivos, estrategias, acciones precisas, cronogramas y responsables en la ejecución de políticas.
- 11) Aversión al cambio e incapacidad de las autoridades organizacionales para promover tanto la formulación como la implantación o evaluación de las políticas públicas.
- 12) Seguimiento inadecuado de las políticas en ejecución, reduciendo su efectividad y eficiencia.
- 13) Criterios inapropiados de evaluación *ex post*.
- 14) Sistemas inapropiados de información y de canales de comunicación que entorpecen las diferentes etapas del proceso de las políticas públicas.

En una perspectiva complementaria, Nakamura<sup>49</sup> presenta una evaluación de lo que es el libro de texto tradicional sobre políticas públicas, enfrentándolo con la realidad, a fin de sugerir la incorporación de una serie de materias al análisis, lo cual nos sirve para la determinación de problemas en las diferentes fases de la política pública. En términos más concretos, señala que el proceso de formulación de políticas no es tan racional, ya que

el mundo es menos conducido por los cálculos de los tomadores de decisiones que por el cambio de las circunstancias en las cuales se desenvuelven [...] Las concepciones de los problemas son moldeadas por las preferencias, y éstas cambian con las modificaciones en los problemas, en las soluciones, en los participantes y en las oportunidades. [Traducción libre del autor.]<sup>50</sup>

En la citada dirección Nakamura, citando a Weiss, plantea que la organización que hace políticas (*policymaking organization*) es una colección de opciones con miras a problemas; materias y sentimientos en espera de situaciones en las que deben presentarse, porque es necesario tomar

<sup>49</sup> R. Nakamura, "The Textbook Policy Process and Implementation Research", *Policy Studies Review*, vol. 7, núm. 1, otoño de 1987, pp. 142-154.

<sup>50</sup> R. Nakamura, *op. cit.*, pp. 146-147.

decisiones; soluciones en busca de materias en las que serán respuestas; y hacedores de política en busca de trabajo.

En segundo lugar, la formulación de políticas no es clara y las coaliciones que apoyan las iniciativas son inestables. La evaluación de las políticas no es exclusivamente técnica, sino que incorpora una perspectiva política de manera tal que el proceso de la política pública en todas sus etapas debe ser considerado como una unidad compleja, en la que todas las etapas se encuentran interrelacionadas y la secuencia no es tan clara como se plantea en el libro de texto.

Una de las áreas en que se presta mucha atención al proceso de las políticas públicas es la que se refiere a la fase de implantación o ejecución de las políticas, sobre las que existen muy diversos modelos que van desde el "modelo lineal de implantación".<sup>51</sup> mediante el cual el fracaso en la ejecución de una política se encuentra en la ausencia de apoyo político o en la resistencia de las instituciones, hasta concepciones más integrales que engloban una serie de problemáticas apropiadas para el análisis de nuestro caso. Para Grindle y Thomas la fase de implantación, más que lineal, es interactiva, ya que la iniciativa de reforma política puede ser alterada o eliminada en cualquier etapa de su ciclo de vida a causa de las presiones y reacciones de quienes se oponen a ella.<sup>52</sup> De éstos, algunos pueden ser más eficaces para influir en los funcionarios de alto nivel del gobierno, otros afectan a los gerentes o administradores del propio proceso de ejecución, siendo usualmente estos últimos los que manejan los recursos necesarios para la implantación.

En términos más precisos, el modelo interactivo comprende una agenda de políticas que es un conjunto de propuestas de cambio, de las cuales se seleccionan algunas (etapa de decisión); posteriormente dichas decisiones se confrontan en la arena pública y burocrática en la que se decide, en un proceso complejo, su implantación o rechazo. De ahí, para su ejecución se requieren recursos políticos, financieros, gerenciales y técnicos que pueden generar diversos resultados potenciales en función de la combinación de los diversos elementos reseñados anteriormente. Como contrapartida, los elementos que es necesario tener en cuenta para que se llegue a implantar una política —lo que es una interpretación personal sobre los mencionados autores— se refieren a analizar primero el "medio ambiente" (arena pública y burocrática) en el contexto de la política en

ejecución, para evaluar si existen condiciones y capacidad exitosa para ponerla en práctica. Y en segundo lugar, asegurar los recursos financieros, gerenciales o administrativos (capacidad de coordinar los insumos necesarios para implantar las políticas), técnicos y políticos que permitan su ejecución.

En cuanto a este último elemento sería necesario preguntarse si la propuesta de política promueve una mayor legitimación del régimen, ¿promoverá reacciones?, ¿cuál es el grado de autonomía del gobierno?, ¿existe consenso de apoyo en la élite (los medios de comunicación, la comunidad financiera, el sector privado, las fuerzas armadas o los líderes religiosos)?, ¿tiene el gobierno la capacidad de neutralizar o convencer a la oposición? Asimismo, se debe evaluar si los que apoyan o se oponen a las medidas particulares se encuentran concentrados geográficamente; si los grupos se encuentran organizados alrededor de intereses comunes y con capacidad de respuesta inmediata; y si poseen o no mayores conocimientos de la realidad y la capacidad de conseguir información más rápidamente.

Prosiguiendo en la dirección citada, Lester *et al.*<sup>53</sup> presentan un trabajo muy ilustrativo sobre la materia, en el que describen y analizan de forma concisa pero brillante la evolución de las investigaciones sobre la fase de implantación y proponen algunas líneas de trabajo para el futuro. Más concretamente, definen cuatro etapas de evolución, de las cuales las más relevantes para nosotros son la segunda y la cuarta, ya que en la primera (entre 1970 y 1975) se orientaron hacia el análisis de casos específicos sin desarrollar modelos dinámicos de interpretación del proceso de implantación para detectar y explicar problemas posibles, y ofrecer una guía para enfrentarlos. En la segunda etapa (entre 1975 y 1980) se desarrollaron diversos trabajos para identificar los factores que pueden explicar el éxito o fracaso de las propuestas de política. Posteriormente, la tercera etapa (1980-1985) fue básicamente de aplicación de los esquemas metodológicos elaborados anteriormente; en la cuarta etapa (entre 1985 y 1987) se presentó un nuevo esfuerzo de síntesis y revisión. De estos trabajos de la segunda y cuarta etapa resaltan el de Van Meter y Van Horn,<sup>54</sup> quienes identifican seis variables que permiten explicar el éxito o fracaso en la puesta en práctica de políticas públicas:

- 1) Estándares y objetivos de política.
- 2) Recursos para poner en práctica las políticas (fondos y otros incentivos).

<sup>51</sup> M. Grindle, y J. Thomas, "After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries", *World Development*, vol. 18, núm. 8, 1990, pp. 1164-1165.

<sup>52</sup> *Ibidem*, pp. 1166-1167 y 1174-1178.

<sup>53</sup> J. Lester *et al.*, "Future Direction in Implementation", *Policy Studies Review*, vol. 7, núm. 1, otoño de 1987, pp. 200-216.

<sup>54</sup> J. Lester *et al.*, *op. cit.*, pp. 202-208.

- 3) Comunicación interorganizacional y actividades para la ejecución.
- 4) Características de las agencias que ponen en práctica las políticas (*v. gr.* tamaño del grado de control jerárquico y vitalidad organizacional, entre otros).
- 5) Condiciones económicas, sociales y políticas (*v. gr.* naturaleza de la opinión pública, naturaleza de los grupos de interés que apoyan las políticas, recursos y nivel económico dentro de la jurisdicción de implantación, entre otros).
- 6) Disposición de los ejecutores de las políticas.

Otro modelo importante en la misma dirección fue el de Sabatier y Mazmanian en 1980, en el que los autores identificaron 17 variables independientes agrupadas en tres grandes categorías: la docilidad del problema (*tractability of the problem*), la capacidad de normar para la implantación (*ability of statute to structure implementation*) y las variables no normativas que afectan la implantación (*nonstatutory variables affecting implementation*). En relación con la categoría sobre la docilidad del problema se incorporan los temas: disponibilidad de teoría, técnica y tecnología válidas, diversidad del comportamiento de los grupos-objetivo, y comportamiento necesario para el cambio. En el caso de los aspectos normativos de la implantación destacan la claridad y la consistencia de los objetivos, la incorporación de una adecuada causalidad, la dotación de recursos financieros, la integración jerárquica con y entre las instituciones ejecutoras, las reglas de decisión de las agencias y el reclutamiento de funcionarios. Finalmente, en cuanto a los aspectos no normativos destacan las condiciones socioeconómicas, el apoyo, o no, a las propuestas de política, la percepción media sobre el problema, las actitudes y recursos de los grupos de la localidad, el apoyo, o no, del exterior, y el grado de compromiso y las habilidades de liderazgo de los encargados de la ejecución. En el mismo año (1980), pero menos completo, se tiene el modelo de Edwards que identifica cuatro factores que afectan al proceso de implantación: comunicación, recursos, disposición de los ejecutores y estructura burocrática.

En la cuarta etapa destacan dos modelos, el de Sabatier en 1986 y el de Goggin *et al.* en 1987. En el caso del primero se combinan las dos perspectivas que señalábamos al inicio de esta revisión. Más concretamente, se interrelacionan activamente cuatro esferas que se refieren al subsistema político, a las restricciones y recursos del subsistema de actores, al sistema relativamente estable de parámetros, y al subsistema de eventos externos. Más en detalle, en el subsistema de parámetros relativamente estables o permanentes se incorporan los atributos básicos del área del problema, la

distribución básica de los recursos naturales, los principios o valores fundamentales de carácter sociocultural y de la estructura social, y las reglas constitucionales básicas. En el subsistema de eventos externos se contemplan los cambios en las condiciones socioeconómicas y en la tecnología, las modificaciones sistemáticas en las coaliciones de gobierno, las decisiones políticas y efectos de otros subsistemas. Luego de la interacción de estos dos subsistemas se pasa por el filtro de las restricciones y recursos, para finalmente transcurrir al subsistema político, en el que actúan las diversas coaliciones a favor o en contra de las diversas iniciativas de cambio y en el que el gobierno define su programa de acción (sin embargo, en este esquema parece subestimarse un poco la acción burocrática). De igual manera, este subsistema influye en el de eventos externos, que a su vez toma parte en otro proceso de selección y puesta en práctica de decisiones. En otra dirección, el modelo de Goggin *et al.* se orienta a explicar el proceso de puesta en práctica de decisiones para los casos en que participan gobiernos locales y estatales, de manera tal que la capacidad de implantación estaría dada por la interacción y negociación de las restricciones, capacidades, motivaciones y resultados esperados de las decisiones entre los gobiernos locales, estatales y el federal.<sup>55</sup>

También resulta particularmente ilustrativo examinar cuáles son las perspectivas que se han utilizado en los estudios sobre la implantación de políticas públicas y que reflejan su carácter multidisciplinario, las cuales son abordadas y complementadas (al incorporar la perspectiva o lente cultural) por Yanow.<sup>56</sup> Concretamente, el autor mencionado señala que existen cuatro perspectivas en los diferentes estudios sobre implantación que comprenden: perspectiva o lente de las relaciones humanas, perspectiva política, perspectiva estructural y perspectiva sistémica.<sup>57</sup>

Cada una implica una idea sobre cuáles son los factores clave que permiten explicar la materia. En el caso del enfoque de las relaciones humanas el objeto de atención son los individuos y las relaciones interpersonales, enfocando su análisis en la psicología social de los roles, expectativas, formas de comportamiento, necesidades, motivaciones, liderazgo, incentivos, disposición personal para el cambio, existencia de un compor-

<sup>55</sup> Para finalizar el artículo, los autores presentan unas críticas sobre la literatura en esta materia, refiriéndose a su pluralismo conceptual, tal vez con un número excesivo de variables explicativas; sobre su naturaleza restringida y un relativo carácter no acumulativo. Asimismo, sugieren que se profundicen los aspectos conceptuales y de medición de las diversas hipótesis.

<sup>56</sup> D. Yanow, "Criticisms: What Implementation Research has not Taught Us", *Policy Studies Review*, vol. 7, núm. 1, otoño de 1987, pp. 103-115.

<sup>57</sup> D. Yanow, *op. cit.*, pp. 103-107.

tamiento personal ineficiente, falta de habilidad en las relaciones interpersonales, ignorancia de la necesidad de motivar a los participantes en la implantación, entre otros elementos que son fuente de problemas y sobre los cuales es necesario actuar.

Bajo el lente político los actores principales son los grupos y las relaciones entre los diferentes grupos (intergrupales) y se acepta el conflicto como un ingrediente natural de las relaciones humanas, centrando la atención en el poder, la influencia, los intereses, la construcción de coaliciones, la negociación y los juegos políticos (estrategias y tácticas de comportamiento). Desde la perspectiva estructural el sujeto de atención es la organización en sí misma y en especial su diseño, ya que es el elemento crucial que regula el comportamiento entre los diferentes actores organizacionales antes que los factores psicológicos, psicosociales o políticos. Aquí se examinan la estructura burocrática, los modelos de control, las modalidades y las líneas de ejercicio de la autoridad, la asignación de tareas, y los espacios de control que pueden facilitar o trabar las decisiones de política.

Por último, la perspectiva sistémica examina las relaciones de interdependencia entre subunidades organizacionales y organizaciones derivando sus conceptos analíticos de dos fuentes: 1) el sistema ecológico con subsistemas o celdas con membranas semipermeables y en interacción con su respectivo medio ambiente; y 2) el sistema cibernético orientado por objetivos y con mecanismos autocorrectivos como los organismos biológicos. De esta manera, en este enfoque se presta atención a la definición de objetivos, a la coordinación de información y de decisiones, a los mecanismos de retroalimentación, a la comunicación, a las relaciones inter e intragubernamentales y a las vinculaciones con el medio ambiente. Así, en el caso del proceso de puesta en práctica de la política macroeconómica, la vaguedad o el establecimiento de objetivos no realistas, una excesiva complejidad en las relaciones entre las diferentes unidades o agencias del gobierno, las presiones del medio ambiente, y deficientes canales de comunicación y retroalimentación, entre otros factores, son fuente de fracasos.

Es importante anotar que la distinción entre los diferentes lentes o perspectivas es sólo de carácter analítico, ya que éstos a menudo son utilizados en varias combinaciones al analizar casos específicos. En relación con nuestra materia y periodo específico de investigación vamos a encontrar que los problemas en la puesta en práctica de las políticas macroeconómicas se ubican en todas las perspectivas, produciéndose cambios en el énfasis según la naturaleza específica de la política y de los factores que participan en cada periodo o coyuntura particular.

Asimismo, como también lo plantea Yanow,<sup>58</sup> no se puede asumir que los ejecutores de políticas estén aislados de un contexto histórico general y de valores, y que la explicación del éxito o fracaso en la puesta en práctica de políticas está confinada a los factores que se hacen presentes en la etapa poslegislativa. Así, existen múltiples interpretaciones y significados de la realidad que pueden ser la razón para explicar las dificultades en la fase de implantación, dando origen a la perspectiva cultural que sugiere que el comportamiento de las "agencias" no está siempre orientado hacia objetivos, y que algunos de ellos son simplemente actos expresivos (*expressive acts*) que incorporan aspectos no necesariamente racionales; y por este motivo se requiere de una perspectiva diferente de análisis que permita interpretar mejor los modos de actuar, las razones para la compatibilidad y el conflicto entre los actores y el papel de la persuasión.

Desde esta perspectiva pueden incorporarse tanto una visión agregada que tome en cuenta a la cultura en general, mediante la cual se pueden racionalizar las diferentes formas de actuar y pensar de un grupo social determinado y en la que los aspectos ideológicos, que están presentes en los diferentes individuos miembros de una sociedad, pueden desempeñar un papel importante para explicar tales pautas de conducta;<sup>59</sup> y otro ámbito circunscrito al de las organizaciones y que se denomina "cultura organizacional". En el primer ámbito, los actores lo son por sus relaciones, y éstas tienen un significado y un sentido genérico e interpretador que actúa en la coyuntura, en la contingencia y en la circunstancia, con sentido desde la estructura y un mundo de vida simbólico y explicativo.<sup>60</sup> En tanto que en el segundo ámbito, sin abordar todas las visiones diferentes sobre el fenómeno y en el que las características de lo social o de lo organizacional tienen mayor o menor influencia,<sup>61</sup> puede pensarse que las organizaciones son organismos que adaptan las características influyentes del ambiente según el movimiento de los otros organismos que componen el sistema, naciendo y muriendo en una lucha por la diferenciación y la adaptación.<sup>62</sup>

Por todas estas razones debe quedar claro que la fase de implantación, y en general todo el proceso de las políticas públicas —y por tanto de la política macroeconómica—, debe comprender una perspectiva multidisci-

<sup>58</sup> D. Yanow, *op. cit.*, pp. 108-112.

<sup>59</sup> Al respecto se sugiere revisar el capítulo 2 del libro de M. Limoeiro Carlozo, *La ideología dominante*, México, siglo XXI Editores, 1975.

<sup>60</sup> D. Arellano, *Teoría de la organización y análisis organizacional: hacia nuevos paradigmas*, México, CIDE (Documento de Trabajo 6, Administración Pública) 1992, p. 32.

<sup>61</sup> Una discusión detallada sobre el tema se encuentra en *ibid.*, pp. 31-44.

<sup>62</sup> *Ibidem*, pp. 37-38.

plinaria que permita determinar un gran número de problemas y de recomendaciones de orden práctico que les hagan frente. Asimismo, la contribución de cada uno de estos factores explicativos del proceso general de políticas públicas y la explicación del éxito o fracaso en la etapa de implantación varía conforme a las características particulares de cada caso o experiencia real bajo análisis. Precisamente en la siguiente sección abordamos la presentación general de los principales problemas de la gerencia de la política macroeconómica en el Perú durante la última década.

#### DETECCIÓN DE ELEMENTOS PROBLEMÁTICOS CON BASE EN LA EXPERIENCIA BAJO ANÁLISIS

Como se comentó en la introducción, la presente sección resulta de las entrevistas realizadas a personas que estuvieron directamente vinculadas con el proceso de toma de decisiones en el campo de la política macroeconómica durante los últimos 11 años en el Perú, incluyendo a ex funcionarios importantes de los gobiernos del presidente Belaúnde (1980-1985), del presidente García (1985-1990) y del primer año del presidente Fujimori (1990-1991).

En términos formales presentamos sólo una parte de los resultados de estas entrevistas, reagrupadas en cuatro materias principales: importancia del tema, partidos políticos-planes de gobierno y acciones de política; el papel de las organizaciones; principales problemas en los sistemas básicos, y las fases de la política.<sup>63</sup> Asimismo, es importante resaltar que, para aligerar la lectura del texto principal, una parte relevante de los resultados precisos de las entrevistas se presentan en el anexo.

#### *Importancia del tema, partidos políticos-planes de gobierno y acciones de política*

En primer lugar, se les interrogó sobre si juzgaban importante la necesidad de estudiar los problemas de gestión de la política macroeconómica. Casi el 100% de los entrevistados contestó en forma afirmativa, señalando que los problemas en la gerencia de la mencionada política son muy importantes.

<sup>63</sup> No se incorporaron los resultados que se refieren a los mecanismos de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones ni otros problemas específicos que fueron muy importantes para nuestra investigación de campo.

En segundo lugar, se les interrogó sobre cuál era el peso que asignaban a un conjunto de elementos que pueden intervenir en el proceso de la política macroeconómica —tomando como base la lista proporcionada por Whitehead, presentada en la sección anterior—, y respondieron<sup>64</sup> que, en primer lugar, influyen los grupos de poder económico, en segundo lugar, las políticas macroeconómicas se encuentran afectadas por factores ideológicos tanto del partido político en el gobierno como de los presentes en toda la sociedad. En tercer lugar, los intereses de los diversos grupos sociales se tienen en cuenta en el proceso de la política. En cuarto lugar, y a una distancia muy pequeña de los factores anteriores, participan los intereses políticos, para que luego, con un peso similar, participen factores de tipo histórico que acotan el comportamiento del gobierno, el papel (modo de actuar) de las instituciones públicas que participan en el proceso y eventos exógenos no previstos.

Sin embargo, debemos acotar que esta interrogante no fue contestada por algunos de nuestros entrevistados y, asimismo, dado su carácter subjetivo, las respuestas están condicionadas por aspectos ideológicos y por su propia experiencia personal en cuanto directivos de instituciones públicas en un momento del tiempo. Por ejemplo, para uno de los entrevistados los organismos financieros internacionales y la opinión de los Estados Unidos tienen un peso importante en las decisiones de la política macroeconómica. Para otro, la opinión de los miembros del gabinete (Consejo de Ministros) es crucial para entender las decisiones de política macroeconómica que se ponen en práctica. Los factores históricos (tradicición) son importantes para un ex gerente general del Banco Central de Reserva de Perú (BCRP); y las instituciones públicas, para un ex jefe del Instituto Nacional de Planificación, que tuvo problemas con su maquinaria técnico-administrativa.

Igualmente relevante para medir la importancia de la problemática de la gerencia de la política macroeconómica es la pregunta acerca de un porcentaje aproximado de las iniciativas de política presentadas por ellos que se llegaron a concretar en forma íntegra, fueron modificadas o no llegaron a ser efectivas. Al respecto sólo contestó nuestra interrogante la mitad de nuestros entrevistados destacando que, en promedio, 38% no se hicieron efectivas, 35% sí se pusieron en práctica y 27% fueron modificadas.

“La planificación adquiere importancia en la medida en que ésta precede a la acción”.<sup>65</sup> Comúnmente se ha observado que los planes de go-

<sup>64</sup> Como la interrogante establecía valores porcentuales, se ha obtenido el valor promedio de las respuestas para todos los entrevistados.

<sup>65</sup> C. Matus, “Planificación y gobierno”, *Revista de la CEPAL*, núm. 31, abril de 1987, p. 161.

bierno ofrecidos en las campañas electorales por los distintos partidos políticos se distancian de la acción efectiva una vez que llegan al poder. Los planes planteados por los líderes políticos son muchas veces dejados de lado, ya sea por problemas coyunturales que no hacen viable su ejecución, o quizás por futuras aspiraciones políticas de esos mismos líderes, o tal vez porque en realidad no existen planes concretos e integrales de gobierno y en las campañas sólo se presentan ideas clave que deben ser muy bien planteadas a los electores.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, 11 de 21 entrevistados consideran que las propuestas de los partidos no se concretaron porque los planes fueron hechos para la campaña y con fines electorales. Por el contrario, sólo 4 de los 21 entrevistados consideran que las propuestas sí se concretaron pero no tuvieron los resultados esperados, señalando, entre otras razones, que estuvieron mal diseñadas, se hizo un mal diagnóstico de la situación económica, no se apuntó a los problemas estructurales y, finalmente, que en el momento de intentar poner en práctica las iniciativas se produjeron conflictos políticos.

Por otro lado, se señala que el partido político triunfante tiene que enfrentarse a todo el sistema gubernamental y termina reconociendo que resulta diferente planear de tener que enfrentarse a la realidad, ya que muchas veces, alentados por un excesivo voluntarismo, no son capaces de realizar un análisis más profundo de la realidad. Asimismo, sus propuestas carecen de objetivos de largo plazo y, por tanto, sus planes de gobierno sólo suelen responder a lineamientos ideológicos que únicamente ofrecen soluciones de corto plazo. Ante esta falta de planeación de la gestión gubernamental encontramos gobiernos que usualmente improvisan ante problemas cotidianos, que reaccionan en forma tardía e incorrecta ante cuestiones coyunturales.

Aproximadamente 8 de 21 personas que tuvieron que tomar decisiones y asumir responsabilidades en el proceso de gestión de la política macroeconómica están de acuerdo en señalar que este divorcio entre lo ofrecido en la campaña política y lo que se hace una vez que se está en el gobierno es consecuencia, principalmente, de diagnósticos equivocados de la situación por la que atraviesa el país y de que existe una coyuntura totalmente diferente a la prevista.

Asimismo, por lo menos 4 de los 21 entrevistados atribuyen este problema a la falta de coordinación entre la anterior y la nueva administración. Cada nuevo ministro trae sus propios asesores y comienza el tradicional enfrentamiento entre asesores y personal de las unidades de línea —quienes son los que generalmente se mantienen en cada institución a pesar de los

cambios en el gobierno—; no existe un consenso mínimo de objetivos comunes, lo que hace imposible que se puedan llevar a cabo muchos de los planteamientos iniciales del plan de gobierno.

Existen diferentes instancias en el proceso formal de diseño de políticas económicas: programa electoral, plan de gobierno y acción de gobierno. Cada una de estas instancias presenta agentes, restricciones y criterios de eficacia totalmente distintos.<sup>66</sup>

En el programa electoral los políticos se proponen lograr la mayor cantidad de votos. El criterio de eficacia que se plantea en la instancia electoral es el de ganar la elección. Los planes de gobierno presentados se adecuan más a fines políticos. Esto trae como consecuencia que los programas de gobierno presentados en las campañas electorales sean dejados de lado porque, dada la coyuntura por la que atraviesa el país, simplemente no son aplicables.

Ocho de los 21 entrevistados afirmaron además que los programas de gobierno se dejan de lado porque los márgenes de maniobra resultan más estrechos de lo que se suponía en el diagnóstico del plan, fundamentalmente por presiones de los grupos de poder que se encuentran infiltrados en los partidos políticos, ya que “tuercen, retrasan y modifican las medidas de política económica” (R. Cavero).

Es entonces cuando el electorado observa cómo la opción por la que votó no llega a poner en práctica lo que ofreció, o cómo las decisiones tomadas por el nuevo gobierno son contrarias a las planteadas en la campaña electoral.

Por esta razón, en la elaboración de los planes de gobierno se debe dejar de lado todo diagnóstico excesivamente voluntarista orientado únicamente a fines políticos, llevar a cabo un análisis profundo de las dificultades estructurales heredadas, modernizar y hacer más eficiente la acción del Estado, y romper con el tradicional divorcio que se da entre el político y el técnico. Al respecto, el propio sistema ha establecido el hábito de dar relevancia a las cuestiones políticas, relegando las cuestiones técnicas.

Los partidos políticos deben trabajar más estrechamente con análisis técnicos, plantear propuestas factibles, no sólo para aliviar los problemas inmediatos sino para sentar las bases para el desarrollo de largo plazo.

Se debe crear capacidad de gobierno mediante una formación adecuada de los líderes, esto se lograría estrechando más los contactos entre la esfera de lo político y la de lo técnico, lo que permitiría, una vez ya en el gobierno, una acción política práctica y eficiente.

Sin embargo, no todo es responsabilidad de los partidos políticos. La

<sup>66</sup> C. Matus, *op. cit.*, p. 161.

crisis es institucional y del propio sistema lo que provoca que el diagnóstico y las propuestas planteadas en campaña difieran del problema real una vez que se está en el gobierno.

Asimismo, se debe crear conciencia en la ciudadanía para que dé su voto, no al candidato de mayor carisma, sino a un programa económico elaborado e integral.

En la instancia del plan económico se observa el trabajo de los técnicos en la formulación de un diseño económico racional pero siempre supeditado a cuestiones políticas. Otro problema que se observa, tanto en la instancia del plan económico como en la de la acción gubernamental, es que las personas que elaboraron los planes de gobierno no son llamados a participar en la conducción económica del país y en la puesta en práctica de las políticas planteadas.

Casi nunca se plantea a los ministros o secretarios a dónde se quiere llegar, cuál es el objetivo final que se propone el nuevo gobierno; lo que usualmente sucede es que los nuevos ministros suponen a dónde se quiere llegar, traen sus propios asesores, quienes tienen sus propios puntos de vista, y es por eso que muy pocas veces se logra hacer efectivo lo planteado en el plan de gobierno.

Por otro lado, una vez en el gobierno, el administrador se ve abrumado por problemas de la coyuntura, obligado a satisfacer demandas inmediatas, y observa cómo lo planteado en la campaña prácticamente no es viable, cambiando así su plan de acción.

#### *El papel de las organizaciones participantes*

Las instituciones llamadas a participar en la gerencia de la política macroeconómica, como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Banco Central de Reserva de Perú (BCRP) y el Instituto Nacional de Planificación (INP), cumplen un papel fundamental en la gestión de dicha política. No obstante, existe la percepción de que estas instituciones no cumplen adecuadamente con el papel que les compete.

De acuerdo con la opinión de los entrevistados sobre el comportamiento habitual de las instituciones que participan en la gestión de la política macroeconómica, 10 de 21 opinan que las instituciones obstruyen y neutralizan la formulación de la política, señalando para esto diversas razones como:

- El manejo aislado en el interior de cada institución, que se traduce en una total falta de coordinación y de coherencia en planteamientos con respecto a las otras.

- La reducida calidad técnica del personal que labora en estas instituciones (con excepción del BCRP), lo cual es consecuencia directa de las bajas remuneraciones y la politización en la selección del personal.
- La no existencia de una carrera burocrática (también consecuencia de una baja remuneración).
- La falta de continuidad en el manejo de las instituciones.

Por el contrario, 6 de 21 entrevistados afirmaron que estas instituciones sí apoyan el manejo de la gestión de la política macroeconómica pero en forma muy limitada, porque simplemente se someten incondicionalmente al Ejecutivo y a presiones políticas. Además, todos ellos coinciden en que la capacidad de apoyo técnico es muy restringida, por las razones señaladas anteriormente.

Sin embargo, algunos entrevistados (3 de 21) manifestaron, entre otras opiniones, que la influencia de las instituciones es prácticamente nula.

Respecto a las instancias donde las decisiones de política económica pueden ser distorsionadas o truncadas, señalan que los factores que más distorsiones produjeron fueron los partidos políticos, las instituciones públicas y los grupos sociales (en el ámbito de los grupos sociales organizados tales como los gremios, entre otros).

Por otro lado, algunas opiniones señalan que muchas veces las decisiones se distorsionan en la etapa de implantación o de ejecución de las políticas por la falta de una adecuada gerencia de las instituciones públicas, la incapacidad operativa de éstas e incluso simplemente porque los encargados de la implantación no están de acuerdo con una determinada medida y proceden a mediatizarla.

En cuanto a la coordinación y al tipo de relación que existe entre las instituciones que participan en la gestión de la política macroeconómica, la gran mayoría de los entrevistados (16 de 21) coincidió en señalar que no existe una relación fluida entre ellas.

Por el contrario, sostuvieron que la relación es básicamente conflictiva, ya que cada uno trata de imponerse sobre las demás. Por otra parte, el trabajo de cada institución se realiza —en la mayoría de los casos— en forma aislada e incluso ni siquiera tienen información y supuestos comunes.

Sólo 3 de 21 señalaron que existe alguna coordinación que básicamente se circunscribe a aspectos muy puntuales y de corto plazo y que en todo caso, esta coordinación depende mucho más de las altas esferas políticas y casi nunca se da por iniciativa propia de las instituciones.

Ante la interrogante de si existe o no una crisis en las instituciones

que participan en la gestión de la política económica, 12 de 21 coincidieron en afirmar que sí hay una profunda crisis institucional. Las razones que se aducen son, principalmente:

- Inestabilidad normativa, continuos cambios en todos los ámbitos de la administración (funcionarios y personal de mando medio), falta de calificación del personal a causa, entre otras cosas, de los bajos sueldos.
- Falta de claridad en cuanto a los objetivos; no hay objetivos comunes.
- Las responsabilidades y funciones a través de cada función no están bien delimitadas, lo cual produce una falta de coordinación dentro de cada institución.
- Inestabilidad política.
- Visión “cortoplacista” y afán de protagonismo personal de los encargados de las instituciones.
- Mala gerencia.

Asimismo, varios de los entrevistados coinciden en señalar que la mayor crisis está en el MEF, “porque el ministro llega con un equipo que se instala en el piso nueve y no le interesa que el resto del ministerio funcione adecuadamente”, actitud que justifican por la incapacidad técnica de los profesionales “de carrera” del MEF.

El resto de los entrevistados declaró no saber si se debía hablar propiamente de una crisis, y sostiene que cada institución tiene sus características y dificultades, por lo que habría que analizar cada una para poder decir si hay o no crisis. Además, consideran que una crisis institucional se produce cuando una institución no responde a los cambios de política implantados y, por tanto, la crisis debe interpretarse en función de lo que se busca.

#### *Principales problemas en los sistemas básicos y en las fases de la política*

En esta sección se pretende destacar los principales problemas técnicos de los sistemas básicos de la política macroeconómica y de las vinculaciones entre ellos, para luego examinar los elementos críticos de las diferentes fases de ella.

En primer lugar, en cuanto a la información disponible y a la capacidad de análisis en las diferentes áreas de actividad de la política macroeconómica

en las diferentes instituciones participantes (finanzas públicas, sector externo, sector monetario-financiero y sector ingresos-producción), la mayoría de nuestros entrevistados señaló que es regular y mala la información y los análisis en los sectores de ingreso-producción y de finanzas públicas. Mientras que son más aceptables los del sector externo y los del sector monetario-financiero. Sin embargo, los resultados varían conforme a la variable específica mencionada para cada uno de estos sectores. En términos precisos, existe consenso de que la información y el análisis sobre la problemática de distribución del ingreso y del empleo es mala. En segundo lugar, respecto a la capacidad adquisitiva e ingresos de la población, hay quejas importantes a propósito de la información y de los estimados del producto interno bruto global y sectorial.

En relación con las variables de las finanzas públicas, se señala que los mayores problemas se producen en los ingresos no tributarios y en las empresas públicas no financieras; mientras que, en cuanto al sector externo, la información y el análisis sobre las políticas comerciales y sobre restricciones arancelarias-para arancelarias son regulares.

En relación con las vinculaciones entre los diferentes sistemas básicos de la política macroeconómica destacan las mayores calificaciones negativas para las interrelaciones del sistema de planeación con el programa económico, del primero con el presupuesto público-endeudamiento y con el programa monetario, así como con la programación de precios y tarifas y sobre el manejo de caja, y es menos negativo en relación con la programación y ejecución de la inversión pública. En segundo lugar, se señala que la vinculación entre la programación de los precios y tarifas y el programa presupuestal y de endeudamiento es muy débil, al igual que lo es su vinculación con la programación monetaria y la inversión pública.

También es deficiente la vinculación de la programación monetaria con la programación de la inversión pública y de esta última con el manejo de caja.

En general, si se examinan todas las vinculaciones entre los diferentes sistemas básicos, éstas tienden a ser regulares o malas, con excepción de las establecidas entre la programación económica y la presupuestal-endeudamiento, y el manejo de caja; entre el manejo de caja<sup>67</sup> y la programación [presupuestal-endeudamiento] y entre el manejo de caja y la programación monetaria.

En cuanto a las principales fases del proceso de la política macroeconómica respecto a la etapa de formulación, se preguntó si se tiene clara conciencia del abanico de opciones de política económica antes de tomar una decisión de política.

<sup>67</sup> Sin embargo, para nosotros éstas también mantienen vinculaciones deficientes.

Al respecto, 13 de 21 de los entrevistados respondió que, en efecto, no se tienen en cuenta todas las posibles opciones de política macroeconómica, señalando que, por lo general, no se hace un análisis profundo de las opciones existentes, no se debaten suficientemente las alternativas y, por lo general, la determinación de la opción es más resultado de criterios políticos que técnicos.

Por el contrario, 6 de 21 opinan que sí se tiene clara conciencia del abanico de opciones antes de tomar una decisión. Generalmente quienes señalan esto se basan en su experiencia personal en alguna de las instituciones consideradas.

Respecto a la opinión sobre si la perspectiva de mediano y largo plazo es usualmente incorporada en el manejo económico cotidiano, 16 de 21 entrevistados manifestaron que, en efecto, las perspectivas de mediano y largo plazo no eran tenidas en cuenta en el manejo económico. Además, coincidieron en señalar que la causa principal de esto era que el gobierno no podía conducir adecuadamente el manejo de la coyuntura y, por tanto, no le quedaba tiempo para incluir el mediano y largo plazo, situación que se ha presentado durante los últimos 12 años. Sólo uno de los entrevistados manifestó que de alguna forma sí se incluye la perspectiva de mediano y largo plazo.

En relación con las razones por las que los planes elaborados por el INP no se llegaron a concretar, destacan, según nuestras entrevistas, su naturaleza eminentemente teórica, el hecho de que no tenían en cuenta las restricciones a las cuales estaba sometida la economía, no establecían los mecanismos para convertirlos en realidad, y porque no resultaban del consenso de los principales agentes económicos, sociales y políticos, entre otras razones.

Respecto a las etapas en que se presentan mayores problemas en el proceso de la política macroeconómica, 5 de 21 entrevistados señalaron que los mayores problemas se producían en el diseño de la política (formulación), y 4 de 21 manifestaron que los problemas principales ocurrían en la puesta en práctica de las políticas. El resto de los entrevistados mencionó otras etapas tales como la evaluación, la elaboración del diagnóstico, la falta de claridad en cuanto a las metas (de la etapa de formulación), la existencia de información poco precisa que afecta a todas las fases de la política, entre otros elementos.

#### ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Aunque sin haber demostrado con estadísticas y otros métodos matemático-estadísticos el grado de incumplimiento de los ofrecimientos políticos en el periodo y experiencia bajo análisis respecto a las medidas económicas puestas en práctica ni cómo no se cumplen las metas allí planteadas, es claro que existe una visible insatisfacción sobre los procedimientos y mecanismos mediante los cuales se toman, implantan y evalúan decisiones en el campo de la política macroeconómica, que aparentemente abarca no sólo a la sociedad civil sino también a los principales actores protagonistas de éstas.<sup>68</sup>

Así, queda claro que conducir una política como la macroeconómica —tanto como las otras políticas públicas— implica poseer capacidades y conocimientos que van más allá de la teoría y la política económicas. Es necesario ser un buen gerente con todas las connotaciones tradicionales que el término implica, estar al tanto de las nuevas formas de administrar, resultado del nuevo paradigma tecnoeconómico y de las mayores exigencias de transparencia y democratización, pertinentes a todo funcionario público.

El quehacer adecuado de la política macroeconómica implica una perspectiva multidisciplinaria que exige conocimientos del derecho, la ciencia política, la teoría de la organización, políticas públicas y, obviamente, de la economía en diferentes materias, como la sociología, la psicología, y la utilización de las “ciencias duras”, entre las principales disciplinas.

A través de la revisión de la experiencia concreta, y a la luz de nuestras entrevistas, nos es posible concluir sobre la pertinencia de una serie de enfoques teóricos revisados en las dos primeras secciones del artículo. Son relevantes las perspectivas de Allison, Dror, Downs, Lester y Yanow, entre las de muchos otros. Nos damos cuenta de que efectivamente, tal cual lo plantea Etzioni, el análisis de la política macroeconómica y de la económica en general requiere un enfoque similar al que posee la medicina al analizar a un paciente cualquiera; lo cual implica un trabajo complejo y delicado.

Finalmente, si bien en este documento se realiza un recuento de enfoques pertinentes y de su validación sobre la base de una experiencia concreta, es claro que el interés que nos motiva a estudiar el tema es el poder brindar algunas recomendaciones de orden práctico que permitan mejorar la gerencia de la política macroeconómica en el Perú y, de esta

<sup>68</sup> Obviamente no pretendemos que nuestros resultados se consideren como representativos de un universo de tomadores de decisiones sino, simplemente, como un pequeño muestreo de opiniones entre quienes tuvimos la “dicha y desdicha” de ser funcionarios públicos.

forma, incrementar su eficacia y eficiencia en aras de elevar las condiciones de vida de nuestra población. Como se puede inferir de aquí, hay mucho que hacer en el campo de los sistemas básicos, las principales fases de la política, las relaciones interinstitucionales, las “formas de administrar”, la estructura de las organizaciones y las relaciones personales y profesionales de los tomadores de decisiones, entre otros elementos, en un ambiente que contribuya a una mayor transparencia, participación y democratización de toda la sociedad.

#### ANEXO: RESULTADOS PRECISOS DE LAS ENTREVISTAS

##### *Importancia de la problemática*

- “son tremendamente importantes. Son muy difíciles de predecir porque a veces hay muchas diferencias de funciones y objetivos de las instituciones ” (J. Palomino).
- “por supuesto que son muy importantes [...], hay que enfrentarse, por ejemplo, a rigideces de tipo institucional que no permiten [realizar] un trabajo efectivo” (J. Alba).
- “En general, el principal problema es el relativo divorcio que existe entre la toma de decisiones y el aparato administrativo para aplicarlas” (F. Sánchez Albavera).

##### *Contenido y aplicabilidad de los planes de gobierno*

- “Los planes de gobierno no se aplican en la parte ya ejecutiva del gobierno” (E. Cornejo).
- “El programa económico está desligado totalmente del periodo electoral” (R. Caverro).
- “Porque se tratan generalmente de programas de mediano y largo plazo en un país que posee problemas estructurales, rigideces, defectos y nuevos elementos que surgen” (C. Robles).
- “No se plantean grandes propuestas, y en general se refieren a problemas inmediatos que afectan a la población” (F. Sánchez A.).
- “Lo que toman de los planes son ideas, fuerzas que tratan de interpretar desde el punto de vista político” (E. Cornejo).

- “Se fijan en qué es lo que quiere el electorado que se le diga y eso es lo que se le tiene que decir” (R. Caverro).
- “Se produce un quiebre entre [...] el discurso político y las decisiones de política económica que ya en el ejercicio del poder deben ser tomadas” (C. Rivas Dávila).
- “A la hora de ponerlos en práctica los márgenes de maniobra resultan más estrechos de lo que uno suponía en el diagnóstico del plan” (E. Cornejo).
- “Primero se formula la propuesta política y luego los técnicos tienen que acomodar sus propuestas económicas a las políticas” (J. Alba).
- “El político debería encuadrar su mensaje dentro de la formulación técnica que corresponda a la realidad del país” (J. Alba).
- “...Se deben dejar de lado la demagogia, el cálculo electoral y todas las consignas de tipo político que tienden a retrasar cualquier propuesta seria de política económica que pueda hacerse” (J. Alba).
- “Reconocimos lo gigante que era el aparato público” (M. Guerrero).
- “Es el propio sistema el que no brinda los elementos de maduración necesaria para que los planes de gobierno sean cada vez más importantes dentro de una estrategia de campaña” (E. Cornejo).
- “Desvían las medidas que estaban contempladas en su plan de gobierno pero que no pueden ser aplicadas porque ciertos grupos de poder que han participado en el proceso político mediatizan, retrasan y modifican las medidas de política económica” (R. Caverro).
- “Como que los planteamientos se usan para las campañas pero no necesariamente son lo que los políticos están dispuestos a hacer cuando lleguen al gobierno” (J. Palomino).
- “El responsable de llevar a cabo el programa económico no es ni ha sido partícipe en el plan de gobierno elaborado. A veces ni lo conoce” (R. Caverro).

##### *Sobre los sistemas básicos y las fases de la política macroeconómica*

- “Creo que generalmente no se debaten suficientemente las opciones que hay [...], los gobiernos se encasillan en una opción y discuten variantes de esa opción, pero no todo el abanico de opciones” (J. Palomino).
- “Normalmente un gobierno ya tiene la direccionalidad, lo que le falta es saber cómo llegar, cuáles son las medidas de política que se deben aplicar” (R. Caverro).

- “Si se estudian varias posibilidades, se hacen varias simulaciones. En el IPN estudiábamos varias alternativas” (J. Tantaleán).
- “Creo que, en general, en el MEF se trabaja con varias alternativas y finalmente se hace una de la selección, lo que no existe es que el Consejo de Ministros como tal, asuma la política económica de por qué no funciona el CIAEF, de tal manera que, en ese sentido el abanico de opciones se juega más en terrenos del MEF y del BCRP que en el terreno de la decisión política de los ministros” (J. Abugattas).
- “Casi nunca. [...] Mi interpretación del problema peruano es que en el Perú se han ido acumulando una serie de problemas que no han sido resueltos en su debido tiempo. Entonces, los gobiernos de los últimos 30 años se han dedicado a atender la coyuntura y, como la coyuntura es cada vez más crítica, es cada vez más atendida” (J. Palomino).
- “Creo que no se toma usualmente en el manejo cotidiano, principalmente porque siempre hay urgencias [...] Yo creo que también el sector empresarial busca rentabilidad muchísimo más alta en el corto plazo y no se preocupa de la rentabilidad en el largo plazo. La perspectiva de largo alcance es más complicada, cuesta más” (J. Abugattas).
- “No se tiene la visión de mediano y largo plazo, simplemente porque no existen objetivos nacionales”
- “Si así fuera, seríamos un país en vías de desarrollo. Aquí se trabaja la coyuntura como si el mundo se fuera a acabar. Realmente nunca se ha tomado en serio un plan de desarrollo de largo y mediano plazo” (J. Alba).
- “Yo creo que hay variables de corto y mediano plazo que provienen de la tradición política de Perú y de algún sentido común; provienen también de algunas elaboraciones que no han sido pensadas, hay un cierto diseño de largo plazo de los gobernantes, pero es un diseño muy elemental” (J. Jurado).
- “Un primer problema usual en planificación es que se hacía generalmente un buen diagnóstico, pero a la hora de hacer la propuesta jamás se tenía en cuenta, por ejemplo, restricciones financieras, es decir, se hacía un análisis de tipo económico como si se tuviesen todos los recursos del mundo. Nunca se ha tenido en cuenta la escasez de recursos como un factor importante para el diseño [...], las prioridades no están claras [...] Otra cosa es que muchas veces se ponían elementos rígidos en el plan [...]” (J. Abugattas).

- “Creo que los planes elaborados por el INP son muy teóricos [...], en el plan se pone todo lo que uno quiere que se haga, pero sin examinar si uno tiene las fuerzas suficientes para hacerlo [...] No hay un balance de todos los recursos necesarios para llevar adelante el plan” (J. Palomino).
- “Porque hay una disociación muy grande entre hacer planes y ejecutarlos [...]” (C. Ferrari).
- “Los planes nunca fueron serios [...], fueron documentos inservibles porque las instituciones y autoridades no creían en ellos [...] El INP era una fábrica de planes de desarrollo que no tenían técnica [...]” (J. Alba).
- “Los planes de desarrollo no resultan de un consenso político, no son orientadores de la función del Estado y se convierten en documentos de propuesta que no son asumidos explícitamente por el gobierno central [...]” (F. Sánchez Albavera).
- “Porque ellos trabajan el mediano plazo y casi nadie se identifica con el mediano plazo [...]” (G. Saberbein Ch.).
- “Son exactamente teóricos, no tienen una correlación con la realidad [...]” (C. Rivas Dávila).
- “Porque el INP ha estado un poco ausente del gobierno [...]” (J. Candela).
- “El INP dejó de tener vigencia con el régimen militar. Una vez que terminó el régimen militar y vino la democracia el INP entró en una etapa de inacción [...]” (S. Antunez de Mayolo).
- “En la ejecución, porque hay mucho “teléfono malogrado” en la administración pública. La idea central se disuelve en el seguimiento, ya que no hay equipos de la misma altura de los que formulan y ejecutan. No se le da importancia al seguimiento, sin embargo, es muy importante” (G. Saberbein Ch.).
- “El principal problema es qué elementos se tienen en cuenta en el diseño, si está mal, todo estará mal [...] Una cosa es tener en cuenta todos los factores y otra es buscar metodologías simplificadas. A veces, por un exceso en la elaboración de la metodología que vamos a usar, terminamos haciendo unos modelos macroeconómicos que requieren tal fineza de datos para funcionar que cuando falta un dato el modelo falla [...] En países como los nuestros necesitamos metodologías más simples [...]” (J. Abugattas).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALARCO, G., P. Del Hierro, C. Salas (1990), *Economía peruana: 1985-1990. Enseñanzas de la expansión y del colapso*, Fundación Friedrich Ebert de Perú, Lima, agosto, 1990.
- ALARCO, G. y S. Orellana (1992), *Actores, estructuras y procesos en la política macroeconómica: elementos teóricos y análisis de un caso*, México, CIDE (Documento de Trabajo, borrador para discusión), noviembre.
- ALLISON, G. (1977), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown and Company. Existe una traducción al castellano del Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires, 1987.
- ALLISON, G. y H. M. Halperin (1981), "Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones de política", *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, CIDE, núm. 10, segundo semestre, pp. 227-254.
- ARELLANO, D. et al. (1991), *Propuesta metodológica para el análisis y diseño de la política pública*, CIDE, abril, 137 p. (mimeografiado).
- ARELLANO, D. (1992), *Teoría de la organización y análisis organizacional: hacia nuevos paradigmas*, México, CIDE (Documento de Trabajo 6, Administración Pública).
- BACCHUS, W. (1981), "El Contexto de la elaboración de política exterior", *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, CIDE, núm. 10, segundo semestre, pp. 255-274.
- BUCHANAN, J. (1990), *Ensayos sobre economía política*, México, Alianza Editorial Mexicana.
- BURKE, J. (1987), "A Prescriptive View of the Implementation Process: When should Bureaucrats Exercise Discretion?", *Policy Studies Review*, vol. 7, núm. 1, otoño, pp. 217-231.
- CARDOZO, M. (1989), *El estudio de las políticas públicas en América Latina*, México, CIDE, mayo (mimeografiado).
- (1991), *Función de los métodos cuantitativos en el análisis de las políticas públicas*, México, CIDE, julio (mimeografiado).
- CALLAGHY, T. (1991), "Estado suficiente y absorción del liberalismo en el Tercer Mundo: lecciones para el ajuste", en J. Nelson et al. (eds.), *Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico*, México, CEMLA.
- DÁVILA, C. (1985), *Teorías organizacionales y administración. Enfoque crítico*, Colombia, McGraw-Hill.
- DORNBUSCH, R. (1989), *From Stabilization to Growth*; Massachusetts Institute of Technology, Preliminary Document, julio.
- DOWNS, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row. Existe una versión castellana publicada con el nombre de *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973.
- DROR, Y. (1987), "Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación", *Revista de la CEPAL*, núm. 31, abril, pp. 99-110.
- (1989), *Public Policy Making, Reexamined*, 3ª reimp., Nueva Jersey, Transaction [Publishers].
- ETZIONI, A. (1985), "Making Policy for Complex Systems: A Medical Model for Economics", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 4, núm. 3, pp. 383-395.
- GARCÍA DEL CASTILLO, R. (1989), *Aproximación a un modelo de seguimiento de política pública*, tesis de maestría en Administración Pública, CIDE, agosto.
- GORE, E. y D. Dunlap (1988), *Aprendizaje y educación, una lectura educativa de las teorías de la organización*, Buenos Aires, Tesis.
- GRINDLE, M. y J. Thomas (1990), "After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries", *World Development*, vol. 18, núm. 8, pp. 1163-1181.
- HAGGARD, S. y R. Kaufman (1991), "El ajuste económico en las nuevas democracias", en J. Nelson et al. (eds.), *Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico*, México, CEMLA.
- HUGHES B. (1981), "El contexto interno de la política exterior norteamericana", *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, CIDE, núm. 10, segundo semestre, pp. 275-290.
- JIMÉNEZ NIETO, J.I. (1975), *Teoría general de la administración. La ciencia administrativa a la luz del análisis sistémico*, Madrid, Tecnos.
- KIRSCHEN, E. et al. (1978), *Nueva política económica comparada*, España, Oikos Tau.
- KLIKSBERG, B. (1991), "Cómo será la gerencia en la década de los noventa?", documento presentado en el Seminario-Taller sobre Métodos de Análisis Comparativo de Reformas de Política Pública, organizado por el proyecto HOL/90/S45, Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- LESTER, J. et al. (1987), "Future Direction in Implementation", *Policy Studies Review*, vol. 7, núm. 1, otoño, pp. 200-216.
- MATUS, C. (1987), "Planificación y gobierno", *Revista de la CEPAL*, núm. 31, Santiago de Chile, abril, pp. 161-177.
- MAZMANIAN, D. y P. Sabatier (1980), "A Multivariate Model of Public Policy-Making", *American Journal of Political Science*, vol. 24, núm. 3, agosto, pp. 439-468.
- MÉNDEZ, J.L. (1990), *Enfoques teóricos recientes para el estudio de las políticas y organizaciones públicas*, El Colegio de México (mimeografiado).
- (1992), "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", El Colegio de México (mimeografiado).
- MUELLER, D. (1980), *Public Choice II. A Revised Edition of Public Choice*, Cambridge University Press.
- NAKAMURA, R. (1987), "The Textbook Policy Process and Implementation Research", *Policy Studies Review*, vol. 7, núm. 1, otoño, pp. 142-154.
- NELSON, J. (1991), "Las políticas de reforma económica de largo impulso", en J. Nelson et al. (eds.), *Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico*, México, CEMLA.

- RAMOS, J. (1989) "La macroeconomía keynesiana vista desde el Sur", *Revista de la CEPAL*, núm. 38, agosto, pp. 7-30.
- WATERBURY, J. (1991), "El manejo político del ajuste económico y la reforma", en J. Nelson *et al.* (eds.), *Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico*; México, CEMLA.
- WHITEHEAD, L. (1990), "Political Explanations of Macroeconomic Management: A Survey", *World Development*, vol. 18, núm. 8, pp. 1133-1146.
- YANOW, D. (1987), "Criticisms: What Implementation Research has not Taught Us", *Policy Studies Review*, vol. 7, núm 1, otoño, pp. 103-115.