

**ISLAS DE EFICIENCIA Y REFORMA DEL ESTADO:  
Ministerios de Economía y de Salud 1990-2008**

**REPORTE FINAL**

**Proyecto Breve Abierto  
CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL**

**Autor: Eduardo Dargent, investigador de  
Seguimiento, Análisis y Evaluación para el Desarrollo (SASE)**

**Lima, Septiembre de 2008**

## Resumen

La investigación analiza el funcionamiento de dos “islas de eficiencia” al interior del Poder Ejecutivo en los años noventa para determinar el nivel de independencia política que lograron alcanzar. Las áreas estudiadas son (i) la alta dirección del MEF y (ii) la Oficina de Cooperación Internacional (OCI) del MINSA. Se concluye que el área del MEF logró influencia y continuidad, mientras que la del MINSA perdió su influencia al final de la década. Luego de resaltar las similitudes entre las áreas se identifican tres factores que explican sus diferentes trayectorias: (i) la relevancia del área para la población en general y actores sociopolíticos poderosos; (ii) el consenso existente sobre las políticas a su cargo; y (iii) las ventajas que ofrece para su personal contar con capacidades que amplían sus posibilidades laborales. La ausencia de estas condiciones en ciertos sectores del Estado, como en salud, explica la enorme dificultad de impulsar reformas a su interior.

This research analyzes the works of two “islands of efficiency” developed within the Peruvian Executive in the nineties to determine their degree of Independence from political interests. The areas studied are (i) the high bureaucracy of the Ministry of Economics (MEF) and the International Aid Office of the Health Ministry (MINSA). While the MEF area achieved influence and continuity the MINSA area lost its influence by the end of the decade. After highlighting their similarities three factors that explain these areas’ different trajectories are identified: (i) the relevance of the policy area for citizens in general and powerful sociopolitical actors; (ii) the existing consensus around the policies they implement and (iii) the advantages that working for these area offers to their personnel by increasing their career opportunities. The absence of these conditions in other areas of the state, such as health, explains the enormous difficulty of advancing reform in these areas.

## **ÍNDICE**

- I. Introducción: Islas de eficiencia y Estado en América Latina.
- II. Metodología.
- III. Dos casos de “islas de eficiencia” en Economía y Salud:
  - 3.1. Alta Dirección del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
  - 3.2. Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio de Salud (MINSA).
- IV. Similitudes y diferencias: agencia y contexto.
  - 4.1. Resaltando las similitudes: agencia y conocimientos.
  - 4.2. Explicando las diferencias: contexto.
  - 4.3. MEF: ¿agente de terceros o área independiente?
    - a) ¿Agente de intereses externos?
    - b) ¿Agente de intereses privados?
    - c) ¿Independencia técnica?
- V. Impacto de las áreas técnicas en el Estado.
- VI. Conclusiones: implicancias para la política pública.

## **I. Introducción: islas de eficiencia y Estado en América Latina.**

En los años ochenta y noventa, en el contexto de procesos de reforma de mercado, fue común ver surgir “islas de eficiencia” conformadas por técnicos de alto nivel en áreas claves de la administración pública en América Latina. Estas islas de eficiencia tenían por objetivo lograr una mejor gestión y alcanzar metas que una administración pública ineficiente, corrupta y politizada no era capaz de lograr. Si bien durante esos años este fenómeno fue especialmente notorio en la región, en realidad no es nuevo. En el pasado distintos gobiernos crearon instituciones técnicas para alcanzar sus objetivos (O'Donnell 1972; Evans 1992; Geddes 1994; Williams 2006: 119).

El papel jugado por estas áreas técnicas llegó a ser tan importante que se habló de la aparición en la región de “democracias tecnocráticas”, definidas como regímenes en los que la elección y diseño de políticas públicas se encontraba en gran medida en manos de tecnócratas y no de los representantes democráticamente elegidos (Centeno y Silva 1998: 11). Estas áreas técnicas, por lo general vinculadas al manejo económico, no han estado exentas de críticas: se las consideró cabezas de playa de organismos financieros internacionales o demasiado cercanas a los intereses de las élites empresariales (Ahumada 1996; Estrada 2004; 2006; Schamis 1999; Silva 1993; Stallings 1992; Van Dijk 1998).

Esta investigación tiene por objetivo documentar y analizar el funcionamiento de dos áreas técnicas, o “islas de eficiencia”, que se desarrollaron al interior del Poder Ejecutivo peruano en los años noventa a fin de determinar el nivel de independencia política que alcanzaron. Por “independencia política” se entiende haber logrado una razonable distancia de intereses electorales o clientelistas de corto y mediano plazo. La influencia que alcanzaron así como su continuidad en el tiempo son aspectos claves en esta evaluación. Las áreas estudiadas son (i) la alta dirección del Ministerio de Economía y Finanzas y (ii) la Oficina de Cooperación Internacional (OCI) del Ministerio de Salud. El estudio busca contestar tres interrogantes:

En primer lugar, ¿lograron estos sectores técnicos independencia política? ¿Lograron alcanzar influencia en el desarrollo de políticas de mediano y largo plazo, así como continuidad en el tiempo? ¿O fueron, desde una perspectiva de mediano plazo, fenómenos frágiles, temporales y dependientes de las condiciones económicas y políticas que motivaron su surgimiento?

Contestar esta primera pregunta es importante para avanzar nuestra comprensión de las barreras a la formulación de políticas públicas y reforma del Estado en el Perú. Si estas áreas existieron sólo como respuesta a fenómenos urgentes y particulares, la conclusión que nos queda es que la capacidad de las dependencias estatales de tomar distancia del poder político está limitada a momentos excepcionales. La politización sería la condición “natural” de la administración pública en el Perú. Refuerza esta posición pesimista el que haya sido común en América Latina observar en el pasado, tanto en democracia como en dictadura, que las “islas de eficiencia” desaparezcan una vez que las condiciones urgentes que las hicieron necesarias son superadas (Conaghan 1998), o cuando los líderes políticos que las crearon pierden el poder o adoptan nuevas preferencias (Geddes 1990 y 1994; Evans 1994).

Por el contrario, si encontramos que estas áreas lograron influencia y continuidad, es importante explorar qué condiciones lo permitieron y el papel jugado por quienes las integraron para lograr este objetivo. ¿Cuánto espacio tienen los técnicos de estas áreas para impulsar las políticas a su cargo? ¿Qué dificultades encuentran y cuáles son las estrategias que utilizan para superarlas? ¿Esta independencia es acaso tan amplia que los pone por encima del control de los representantes elegidos?

Relacionada a esta primera interrogante, un segundo aspecto a determinar qué explica la variación entre las áreas estudiadas. Las diferencias entre ambas áreas (tipo de políticas implementadas, grupos beneficiarios, entidades y actores con los que debieron interactuar en su función, etc) permiten realizar un ejercicio de contraste para explicar las diferencias en sus trayectorias. Adelantando las conclusiones del estudio, se observan divergencias importantes entre los niveles de independencia política alcanzadas por cada área. Mientras que en Economía logró una relativa independencia del control político que se mantiene hasta la actualidad, el Ministerio de Salud no logró institucionalizar la capa técnica que se desarrolló a su interior en los noventa. ¿Qué

explica esta diferencia? ¿Qué condiciones encontramos en el área económica que no están presentes en el área de salud para explicar la mayor consolidación de su tecnocracia? ¿Qué implica este resultado para la profesionalización y modernización del Estado en el Perú, especialmente de sus sectores sociales?

Contestar esta pregunta sobre independencia política, sin embargo, abre otras interrogantes. ¿Logra el MEF su independencia al convertirse en el agente de otros actores poderosos? Es posible que aliados poderosos que ayuden a reducir el peligro de intervención política causen otro tipo de problemas para la independencia técnica. La politización e ineficiencia burocrática puede ser remplazada por la captura del sector por parte de intereses particulares cuestionando las bases democráticas del manejo de la política pública. ¿Encontramos en el MEF una agenda independiente de reforma y manejo económico? ¿O este sector deriva su poder de proteger los intereses de actores sociales o institucionales?

Finalmente, un tercer aspecto que se busca precisar es si estas áreas produjeron un efecto de “contagio” de eficiencia en su entorno. Es decir, si su mayor capacidad técnica llevó a una sustantiva mejora de otros sectores de los ministerios en los que funcionaron o de la administración pública. Este aspecto nos informa sobre la efectividad de la estrategia de promover áreas diferenciadas en el sector público como medio para iniciar la reforma de la administración pública. Es obvio que esta pregunta está estrechamente relacionada con la primera, pues la continuidad del área es de por sí importante para lograr un impacto positivo y durable en el entorno institucional. Sin embargo, la continuidad por sí misma no asegura un impacto positivo. Es posible que sectores independientes y eficientes en un ministerio se mantengan en el tiempo sin producir un impacto positivo en su entorno. Parte del “éxito” para mantener la independencia de un área del Estado, por ejemplo, puede consistir en pasar desapercibida, realizando su trabajo en forma profesional pero manteniéndose al margen del resto de la administración pública.

Es pertinente una aclaración con respecto a este último punto. Puede sorprender que utilice el nombre de “islas de eficiencia” para estos dos sectores del Poder Ejecutivo, especialmente la alta dirección del MEF. Por lo general se ha llamado “islas de eficiencia” a instituciones que son protegidas de los cambios y vaivenes políticos a través de

artículos constitucionales o disposiciones legales. Así, en América Latina se han creado Bancos Centrales a cargo de la política monetaria que gozan de amplia protección formal frente al poder político. Del mismo modo, las entidades reguladoras de los servicios públicos cuentan con normas que hacen transparente la elección de sus miembros e impiden su remoción por parte del Ejecutivo. Además, a fin de superar la complejidad y lentitud de procesos administrativos estatales, se ha permitido a muchas de estas instituciones regular su actividad en el marco de la actividad privada, facilitando así la agilidad en la toma de decisiones y la contratación, renovación y despido de personal (Echebarria 2006). Instituciones de este tipo son “islas” en todo el sentido de la palabra.

Las “islas de eficiencia” que se analizan –alta dirección del MEF y OCI del MINSA- en realidad no son tan “insulares”. Si bien concentraron capacidad técnica y contaron con mecanismos para simplificar procesos burocráticos, estos espacios no tuvieron al momento de su nacimiento protecciones legales o constitucionales que impidieran intervenciones externas como las tienen las entidades reguladoras, la Banca Central y otros organismos del Estado. En términos formales, dependían del Ministro del sector (quien a su vez dependía del Presidente). La continuidad de los funcionarios de ambas áreas, entonces, estaba en manos de los políticos. Como ha señalado Schneider al discutir el poder alcanzado por los tecnócratas en América Latina, lo interesante de estos casos es observar cómo los técnicos logran tener influencia en el manejo del Estado a pesar de poder ser despedidos en cuestión de minutos por sus patrones políticos (Schneider 1998:78).

Si estas áreas no son “islas” en el sentido tradicional asignado a estas entidades estatales, ¿por qué estudiarlas? La elección es adrede: se ha optado por estudiar casos “menos probables” de éxito de supervivencia institucional. Si se desea realizar en el futuro un proceso de reforma del estado que logre elevar la autonomía y capacidad de la administración pública en su conjunto, ello implica que no se podrá aislar a toda la burocracia estatal con candados legales o constitucionales. Si bien hay sectores en que las protecciones formales son necesarias, el Estado no se puede reformar creando cientos de islas a su interior. Analizar estas áreas, entonces, nos permite investigar qué tan probable es mantener en el mediano plazo áreas profesionales sin protecciones formales.

La principal conclusión del trabajo es que el entorno político y social de cada sector incrementa sustantivamente la posibilidad de que se alcancen mayores niveles de independencia política y que estas capas técnicas logren estabilidad en el tiempo. Si bien el estudio documenta cómo la capacidad de los gestores y su mejor preparación técnica son armas importantes para lidiar con las diversas presiones a que está sometido quien administra y desarrolla políticas públicas en el Perú (la lección es que la agencia importa), esta ventaja “técnica” tiene límites. Determinados sectores del Estado, como los sectores sociales, presentan un reto mucho mayor para su reforma y despolitización mientras que otros (economía, comercio) tienen mayores posibilidades de alcanzar independencia de intereses políticos o sectoriales de corto plazo.

Como veremos, la percepción de necesidad o urgencia de mantener un manejo técnico del sector es mayor en algunas áreas del Estado que en otras dando lugar a un mayor espacio para que se desarrollen tecnocracias a su interior. Tal es el caso del MEF y la economía en el que importantes actores tienen intereses cruciales en juego. El contexto que rodea los sectores sociales, por el contrario, hace que los reformadores cuenten con pocos aliados externos que defiendan e impulsen sus reformas y varios enemigos externos e internos que dificulten los cambios. Estos hallazgos están en la línea de las conclusiones de estudios recientes sobre las dificultades de reforma de los sectores sociales en América Latina (Nelson 1999; Kaufman y Nelson 2004). La conclusión no debe sorprender a los expertos en política pública quienes han resaltado la alta dificultad de reformar sectores sociales, pero el valor del trabajo está en documentar en qué forma y por qué mecanismos las diferencias entre áreas son relevantes.

Se responderán a estas interrogantes en el siguiente orden. Tras la introducción, en la segunda parte se presenta la metodología empleada detallando cómo se evaluará si las áreas estudiadas han alcanzado independencia de la política. En la tercera parte se analizan los dos casos de estudio para clarificar la variable dependiente estudiada: nivel de independencia política alcanzado en ambas áreas desde 1990 hasta la fecha. En la cuarta parte se exploran tres temas. Primero, las similitudes entre ambos casos a fin de resaltar el importante papel de la agencia en la política pública. Luego, se estudian las causas que explican la variación entre las áreas y la información que esta diferencia nos brinda sobre la posibilidad de constituir sectores profesionales en el Estado. Finalmente, se discute brevemente si la independencia del MEF es propia o dependiente de otros



sectores (instituciones financieras internacionales o empresa privada). En la última sección se explora si estas áreas lograron efectos positivos en sus ministerios y el resto del Estado.

El estudio busca contribuir a profundizar la comprensión de los determinantes políticos y sociales que rodean la formulación e implementación de política pública en el Perú. Por lo general cuando se discute sobre reformas en la administración pública se centra el debate en los problemas administrativos, legales o de gestión que enfrentan quien desea reformar el Estado. Sin duda estos son aspectos importantes para cualquier intento de reforma: reglas laborales obsoletas que impiden el manejo eficiente del personal, sistemas de contratación ineficientes, débil capacidad de gestión, ausencia de recursos, entre otros, son barreras a ser tenidas muy en cuenta. Sin embargo, esta visión deja de lado otro tipo de problemas de índole sociopolítico con los cuales el reformador tendrá que lidiar y que en buena cuenta determinarán el éxito de su trabajo: los intereses políticos en el sector (clientelismo, corrupción política, etc.), la influencia de grupos externos e internos (captura del sector, corrupción privada, resistencia burocrática, etc.) o el nivel de independencia política y eficiencia ya alcanzadas por determinado sector. A pesar de ser estos aspectos cruciales esta dimensión de la política pública ha recibido considerable menor atención en nuestro país. Sólo la mejor comprensión de las dificultades y resistencias encontradas en los procesos de implementación de política pública permitirá al reformador ser consciente de los enormes retos que rodean su acción y estar mejor preparado para enfrentarlos.

## **II. Metodología.**

¿Cómo determinar el nivel de independencia política alcanzado por estas dos áreas del Estado? La observación detallada de una serie de aspectos relacionados con la actividad de estas áreas servirá para determinar si alcanzaron independencia del poder político. Por la naturaleza cualitativa del trabajo es difícil obtener toda la información relevante para establecer una respuesta definitiva sobre el nivel de independencia de ambas áreas. Influencias indebidas de actores privados, presiones políticas mantenidas en secreto o la “real” intención de determinadas reformas son aspectos difíciles de documentar. Por ello lo mejor que podemos hacer es precisar algunos escenarios ideales que indicarían claramente que el sector en cuestión está

politizado o si guardó distancia de los intereses políticos de corto y mediano plazo. ¿Qué deberíamos observar para determinar si existe o no independencia del poder político? Tres tipos de observaciones permitirán realizar esta distinción:

- Si estamos frente a sectores politizados, los miembros de estas áreas deben verse afectados por los cambios políticos en el Ministerio. Un significativo recambio de directores/personal debe seguir a los cambios políticos. Por el contrario, si estos sectores gozan de independencia, a pesar de cambios en la cabeza política del ministerio debería observarse cierta continuidad de personal y de las políticas implementadas. El nombramiento de un nuevo Ministro debería llevar a ciertas modificaciones o rotaciones de personal, por lo general en los puestos de confianza, pero no a cambios considerables en la ejecución de programas a cargo del área y en todo caso deberá mantenerse la calidad de los funcionarios. Además, si son áreas autónomas la contratación de sus miembros deberá estar basada en criterios de calidad profesional y no en discrecionalidad política.
- Si estas áreas están politizadas, debería observarse a sus directivos cambiando de preferencias cuando los políticos cambian sus preferencias. Burócratas con poca autonomía no deberían ser capaces de cambiar las decisiones de sus jefes políticos ni de oponerse a decisiones tomadas en los altos niveles del Ejecutivo o en el Congreso. Por el contrario, si estas áreas cuentan con autonomía e influencia debemos encontrar evidencia de políticas públicas diseñadas e impulsadas con éxito desde estas áreas aún contra los intereses de sectores políticos. Asimismo, debe observarse a los nuevos ministros continuando las políticas en ejecución sin grandes cambios en ellas. Un indicador importante de independencia será que se observe incongruencia y conflicto entre las preferencias de estas áreas y las demandas de los distintos sectores políticos, especialmente el partido de gobierno.
- Si estas áreas han logrado independencia deberíamos observar a quienes las conforman utilizando una serie de estrategias que les permitan incrementar su autonomía. Dada su naturaleza dependiente del poder político es poco probable que los técnicos a cargo de estas áreas entren en abierto conflicto con sus jefes políticos. Para avanzar sus preferencias utilizarán estrategias más sutiles, pero exitosas, para reducir el riesgo de intervención política. Así, deberíamos observar

iniciativas propias que tengan por objeto prevenir y neutralizar la interferencia política en sus decisiones. Cuando los políticos no obedezcan a sus intereses, por ejemplo, podrían convencer a entidades financieras internacionales para que presionen al Poder Ejecutivo y así adoptar sus recetas preferidas. O buscar el apoyo de la población para determinadas reformas o para oponerse a proyectos de los políticos a través de la prensa.

Se puede argumentar que estas observaciones no son del todo adecuadas como indicadores de autonomía técnica pues pueden ser meramente episódicas. Ha sido común ver en América Latina que bajo situaciones de necesidad los políticos permiten a los técnicos avanzar sus propias preferencias a cambio de que solucionen problemas que los afectan (reducir la inflación, la necesidad de implementar políticas públicas que los políticos desconocen, por ejemplo). Bajo esas condiciones, los técnicos sí lograrían mayor independencia de los políticos mientras se resuelve la crisis, y “parecerían” independientes. Acabados los problemas, o cuando los políticos cambian sus preferencias, esta independencia debería ser fácilmente retirada. Así, en esos periodos excepcionales, estas observaciones indicarían gran poder y autonomía técnica, pero una visión de largo plazo mostraría mayor debilidad. En resumen, centrarnos en eventos precisos o cortos periodos de tiempo no haría justicia a una visión que señala que el control político del Estado es lo normal en América Latina: esta visión puede explicar estos episodios de independencia burocrática como meras excepciones.

Este ha sido un problema común en las investigaciones sobre la autonomía de las instituciones públicas. Diversos estudios de caso aplican lo que Centeno ha llamado un “enfoque estático” (“static approach”) (Centeno 1993: 316). Estas investigaciones son una fotografía, una imagen de un momento determinado en el tiempo, que no sirve para documentar la variación en niveles de autonomía que podría encontrarse en el mediano y largo plazo. Tal es la crítica que hace Margaret Conaghan, por ejemplo, respecto a quienes consideraron que los técnicos del MEF durante el Fujimorismo tenían gran poder: para Conaghan en realidad “parecían” autónomos de 1991 a 1996, pero cuando Fujimori buscó su segunda reelección se les dejó de lado y sus recomendaciones ya no fueron escuchadas (Conaghan 1998). Es decir, para esta autora, la “aparente” independencia del MEF era derivada del poder político del Ejecutivo que lo veía como

funcional a sus intereses de reducir la inflación, el déficit público y ordenar el Estado: cuando pasó la crisis los técnicos ya no fueron importantes.

Richard Webb, por ejemplo, concluye que ésta es la forma en que se ha conducido la política económica en el Perú hasta los noventa: “Cada crisis facilitaba la reforma en Perú al socavar la democracia y darle mas poder a los tecnócratas. Este mecanismo, sin embargo, es parte de la explicación para la dificultad que el Perú ha tenido para sostener sus reformas. Cuando las crisis pasan, el control democrático, los controles y la precedencia de funcionarios elegidos sobre los no elegidos volvían a ser normales. Las decisiones previas se revisan, y las prioridades de “no crisis” (non crisis priorities) vuelven a ser puestas delante de otras” (Webb, 1994:373-374. Traducción propia).

Esta imagen de ascenso y caída súbita es común en la región. Barbara Geddes, por ejemplo, ha documentado la dependencia de diversos intentos de reforma en Brasil y otros estados de la región al interés concreto de un líder (Geddes 1990;1991). Del mismo modo, Beatriz Magaloni señala que las tecnocracias en México emergen cuando a los políticos les interesa dar una imagen de responsabilidad y buen manejo económico (Magaloni 2000).

¿Cómo distinguir entre autonomía “real” y “aparente”? Dos estrategias permiten realizar esta distinción. En primer lugar, este trabajo privilegia un análisis histórico de mediano plazo que evalúa si estas áreas han logrado continuidad en el tiempo. Para no caer en el error “fotográfico” señalado por Centeno el estudio analiza en detalle los cambios producidos respecto a la autonomía técnica en un plazo de 18 años (1990 hasta la fecha). De esta forma es posible controlar cómo varía el nivel de autonomía en el tiempo y relacionarlo con diversos cambios económicos y políticos. Una perspectiva de control político del Estado, por ejemplo, no predice un manejo técnico de la economía en periodos largos, pero menos aún en tiempos de abundancia económica sino todo lo contrario: más irresponsabilidad económica y uso de recursos en el corto plazo.

El enfoque de mediano plazo que se privilegia, entonces, permite distinguir si el poder alcanzado por los técnicos tuvo continuidad, o si sólo existió mientras duraron las

condiciones que hicieron necesaria su aparición. En segundo lugar, se analizan eventos en los que intereses políticos fundamentales están en juego. Si estas áreas técnicas están bajo el control de los políticos no deberían mantener su autonomía en momentos cruciales: por ejemplo, durante las campañas electorales o cuando se discute algún tema de importancia para el poder político (manejo de recursos clientelistas, adoptar medidas que afectarán la popularidad del Ejecutivo o el apoyo que recibe de otros sectores políticos, etc).

Una vez concluida esta primera parte, el Estudio se centra en explicar las similitudes y diferencias encontradas entre ambas áreas. Como se indicó, la autonomía política del MEF podría explicarse no por su independencia técnica sino por el control o captura de este ministerio por parte de otros actores poderosos que lo protegen de los intereses políticos. Por ello, en la cuarta parte del trabajo se analizará si los expertos del MEF han logrado autonomía política por ser funcionales a los intereses de otros actores sociopolíticos (instituciones financieras internacionales o sectores empresariales dominantes) o si su autonomía es propia. Para ello se observará si las políticas del MEF responden a las preferencias de estos actores externos o si, como en el caso de los políticos, encontramos divergencias/conflictos que indican un grado considerable de independencia.

Los insumos para este trabajo han sido: (i) entrevistas (77, detalladas en el anexo 1 realizadas en su mayoría entre junio de 2007 y junio de 2008 a técnicos, políticos, funcionarios de carrera, miembros de la cooperación internacional y académicos; (ii) revisión bibliográfica y de documentos de cada sector; y (iii) análisis de prensa (*El Comercio, La República, Perú 21*) para documentar momentos políticos importantes para el estudio (cambios ministeriales, conflictos entre sectores, opiniones de políticos o líderes empresariales, etc).

Como es obvio, no pretendo encontrar estas observaciones en estado puro. No existen áreas estatales totalmente independientes de su entorno político o social en ningún régimen político, ni siquiera en un régimen totalitario y menos aún en democracias (consolidadas o débiles). Tampoco sería sano para la democracia que así fuera ya que los políticos cumplen (o deberían cumplir) el importante papel de transmitir información sobre las necesidades y preferencias de la población que pueden ser muy

distintas a las preferencias de la burocracia. La evaluación que se plantea, entonces, pondera los resultados observados para determinar cuál imagen, la politizada o la independiente, es más cercana a la realidad, y luego explicar la variación entre las dos áreas explorando la posibilidad de que ésta se base en la captura del MEF por intereses de otros actores.

No se pretende cerrar la discusión. Como se ha indicado, hay aspectos que son muy difíciles de documentar y a los que solo podemos aproximarnos indirectamente. Se suma a ello la polémica en torno a lo conveniente o inconveniente de las políticas desarrolladas por ambas áreas. Lo que pretendo, entonces, es brindar conclusiones razonablemente sólidas que puedan ser confirmadas o cuestionadas con mayor investigación y evidencia empírica.

### **III. Islas de eficiencia en Economía y Salud (1990-2008).**

Las dos áreas del Estado investigadas tuvieron su origen en la crisis económica (hiperinflación) y política (violencia terrorista y estatal, pérdida de legitimidad de los partidos políticos) de fines de los ochenta. Este antecedente de crisis estatal, dramático en ambos sectores, es el que explica la llegada de personas con alta capacidad técnica al MEF y al MINSA.

En el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) desde 1990 un equipo técnico estuvo a cargo de impulsar un ambicioso proceso de reforma neoliberal (Abusada et al 2000; Cortazar 2006; Conaghan 1998; Wise 2003). Si bien en su mayoría no eran parte de la burocracia de carrera del MEF y de sus órganos de línea, el diseño de políticas públicas e importantes decisiones sobre política económica y reforma del Estado estuvieron en manos de funcionarios adscritos en su mayoría al despacho de asesores del Ministro de Economía (Villarán 2006: 30-32; Weyland 2002; Wise 2003: cap.6). Varios de ellos provenían de la empresa privada y contaban con habilidades difíciles de encontrar entre la burocracia estatal.

Del mismo modo, desde 1994 fondos provenientes en su gran mayoría de la cooperación internacional permitieron contratar en el Ministerio de Salud (MINSA) a un importante grupo de expertos en salud pública, varios de ellos con experiencia de

trabajo en organizaciones internacionales (Arroyo 1999; Ewig 1999 y 2004; Pollarolo 2000). Desde la Oficina de Cooperación Internacional (OCI) del MINSA estos técnicos participaron en diversos proyectos de reconstrucción y reforma del sector. No se puede hablar de un plan de reforma integral de la salud en el Perú, pues lo que se observa son reformas y proyectos en temas concretos por medio de programas no siempre articulados entre sí. Asimismo, no todos los programas de reforma se coordinaron desde esta área. Sin embargo, el impacto de la OCI en la recuperación del sector fue considerable y sus proyectos tuvieron un efecto importante en el sistema de salud pública peruano (Ewig 1999 y 2004).

Si bien hubo periodos en el pasado en el que equipos de técnicos salubristas ocuparon puestos en el MINSA, como por ejemplo, en los dos periodos del Ministro Arias Stella en los sesenta y en los periodos del Ministro Tejada en el primer gobierno aprista (1985-86 y 1988), la experiencia de los noventa fue muy especial debido a la cantidad de recursos disponibles y por el alto número de expertos trabajando en la OCI. Lo adecuado de las propuestas de estos técnicos y los resultados obtenidos por sus reformas son aspectos muy debatidos en círculos dedicados a la salud pública (Arroyo 1999; 2001; 2002; Ewig 1999 y 2004; Francke 2001). Sin embargo, existe consenso sobre el considerable incremento de “capacidad” del Estado en el MINSA durante esos años.

A continuación se presenta un análisis las trayectorias de ambas instituciones desde 1990 hasta la fecha a fin de evaluar las observaciones detalladas en el apartado metodológico. En lo que sigue no discuto ni pretendo resolver el debate sobre lo adecuado o inadecuado del contenido de las políticas desarrolladas por estas dos áreas del Estado. Me limito a documentar y explicar cómo técnicos con un nivel profesional más alto del que acostumbra tener el Poder Ejecutivo llegaron a ganar influencia en el diseño de políticas públicas y determinar si esta calidad técnica alcanzó continuidad. El contenido de estas políticas, sus efectos positivos y negativos, puede ser mejor discutido precisamente por otros expertos en temas de economía y salud pública.

#### IV.1. Alta Dirección del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Tradicionalmente el MEF ha sido considerado un sector con mejor nivel técnico que el resto del Estado peruano. Entre los entrevistados fue común escuchar que el MEF cuenta desde hace muchos años con una plana profesional más capacitada que otras áreas del Estado.<sup>1</sup> Sin embargo, esta mayor capacidad no significó que el MEF fuera influyente frente al poder político. Durante los ochenta la subordinación a los intereses políticos fue evidente.

Así, por ejemplo, el equipo técnico convocado por Manuel Ulloa en 1980 fracasó en su intento de desarrollar una serie de reformas para liberalizar la economía y reducir el déficit estatal. Buena parte de este equipo provenía del “ala liberal” del Departamento de Economía de la Universidad Católica.<sup>2</sup> Una curiosa alianza de industriales, empresarios constructores, sindicatos y miembros de Acción Popular determinó que Ulloa dejase el ministerio en 1983 sin lograr aprobar las reformas que propugnaba (Conaghan y Malloy 1994:152-155; Webb 1994). Su sucesor Carlos Rodríguez Pastor, también un técnico con reputación en círculos financieros internacionales, tuvo problemas similares. Por el resto del quinquenio el MEF quedó en manos de ministros más cercanos al partido de gobierno.

Prueba de esta debilidad institucional es que durante este periodo, el MEF vio sus políticas afectadas por los tiempos electorales (primera elección de alcaldes en 1980 y elección de 1985) y por la presión del partido de gobierno en el Congreso, renuente a reducir el gasto de las empresas estatales o detener la inversión pública (Webb 1994).<sup>3</sup> Se llegó a nombrar ministros con vinculación partidaria y sin la experiencia necesaria para lidiar con un contexto internacional especialmente complicado durante la llamada década perdida.

Un dato interesante de este periodo es el enfrentamiento que se dio entre técnicos del MEF y la empresa privada. Una revisión de *La República* en los meses previos a la caída de Ulloa demuestra que una fuerte oposición a los técnicos cercanos a Ulloa provino de sectores privados vinculados a la industria y la construcción, especialmente agresivos en sus ataques contra el Viceministro de Comercio Roberto

---

<sup>1</sup> Entrevistas a Carmen Negrón, Rosalía Álvarez y Alejandro Arrieta.

<sup>2</sup> Entrevistas a María Jesús Hume y Alejandro Arrieta.

<sup>3</sup> Entrevista a María Jesús Hume.



Abusada quien criticaba los costos para la economía causado por el proteccionismo a ciertos sectores empresariales. Esta evidencia cuestiona el sentido común actual que presenta a los tecnócratas liberales del MEF como aliados naturales de la empresa privada y que explica las reformas de mercado de los noventa por el apoyo del sector privado a las mismas. La relación entre MEF y sectores económicos empresariales es más compleja, como lo demuestra esta tensión en los ochenta. Curiosamente, muchas de las políticas por las que Ulloa y su equipo fueron catalogados de radicales al intentar reducir aranceles o cuestionar medidas proteccionistas eran cambios menores comparados con los que se aprobaron en los noventa o en el transcurso de las recientes negociaciones para aprobar el Tratado de Libre Comercio.

Durante el primer gobierno de Alan García esta politización del MEF se hizo más evidente. El equipo económico de García trabajaba por fuera del Ministerio, muchas veces dejando de lado las recomendaciones de los funcionarios del mismo. El déficit público producido por la contratación masiva de miembros del partido de gobierno en empresas o instituciones públicas no pudo ser controlado por el MEF. La interferencia en la economía también se aprecia en los nombramientos políticos en los altos cargos del Banco Central de Reserva (Velarde 1998: 18). El periodo del 85 al 90, entonces, muestra a un Presidente poco respetuoso de la autonomía técnica del sector. Tras dos años de aparente bienestar económico en 1987 se desató una crisis de una magnitud nunca antes vista en el país (Thorp y Durand 1997:227-228).

Durante el primer gobierno aprista fue normal que se nombrara en el MEF lo que los comentaristas políticos denominaban “*ministros secretarios*”, miembros del APRA con poca capacidad para oponerse a los designios del joven presidente. En 1988, por ejemplo, cuando la hiperinflación era ya una realidad, García no siguió las recomendaciones del MEF y optó por un programa de estabilización sugerido por sus asesores.<sup>4</sup> Mientras más grave se hizo la crisis, el Presidente prefirió esperar el cambio electoral antes que tomar medidas drásticas para detenerla.

En los ochenta, entonces, observamos el tipo de evidencia que demuestra la subordinación del ministerio a los intereses políticos. Si bien este control no parece haber sido tan dramático como el que pudo observarse en otras áreas del Estado más

propensas al manejo clientelista (contratación de maestros en el Ministerio de Educación, créditos agrarios sin sustento proporcionados por el Banco Agrario, diseño de vías sin planes de inversión impulsadas por el Ministerio de Transporte, contratación de apristas en empresas públicas, etc), el MEF careció de influencia para oponerse al Presidente y al partido de gobierno.

Es en el primer gobierno de Alberto Fujimori (1990-1995) donde observamos la llegada al Ministerio de expertos que lograron mayor poder en el diseño e implementación de políticas públicas. Cuando Fujimori se percató de que las organizaciones financieras internacionales y gobiernos extranjeros demandaban medidas drásticas para frenar la crisis económica decidió incorporar a su gobierno a expertos que propugnaban medidas de shock para frenar la inflación y proponían reformas de mercado como una necesidad para sanear la economía del país (Cortazar 2006:15-17).

Ayudó en este proceso, sin duda, que Fujimori careciese de un partido político donde buscar técnicos. Juan Carlos Hurtado Miller (julio 1990-1991) y especialmente Carlos Boloña (1991-febrero 1993), sus primeros dos ministros de Economía, contrataron funcionarios que estuviesen en capacidad de implementar el programa y negociar con las entidades internacionales. Estos técnicos fueron por lo general nombrados como asesores y pagados con fondos especiales de la cooperación internacional ya sea como consultores o ejecutores de proyectos especiales.

No cabe duda alguna sobre el nivel de influencia alcanzado por el MEF en esos años. Se realizaron reformas en el Estado que pocos años antes se percibían como imposibles. El MEF concentró gran capacidad de decisión y rediseñó el Estado de acuerdo a sus preferencias (Ugarte 2000:404; Wise 2003:cap.6). El equipo redujo la hiperinflación e impulsó la creación de una serie de “islas de eficiencia” en el Estado con autonomía del poder político.<sup>5</sup> Entre estas agencias encontramos a la SUNAT, SUNAD, OSITRAN, INDECOPI y otras instituciones a las que se les reconoce hasta hoy un buen desempeño, o en todo caso, bastante mejor que el de la burocracia estatal (Abusada et al: 13-62; Cortazar 2006: 16-50; Tavera 2006).

---

<sup>4</sup> Entrevista a Javier Abugattas.

<sup>5</sup> Entrevistas a Augusto Álvarez Rodrich, Ricardo Salazar, José Escaffi y Beatriz Boza.

El diseño de estas entidades ofrece información importante sobre la independencia de la política cotidiana que buscan los técnicos. Las protecciones formales que se brindó a estas áreas así como las facilidades para su manejo burocrático muestra la desconfianza de los técnicos tanto hacia los políticos como hacia la burocracia estatal. Los expertos del MEF buscaban consolidar sus reformas a fin de evitar que pudiesen ser revertidas en el futuro.

Para atraer a personal calificado al MEF así como a otras áreas del Estado los salarios estatales fueron incrementados sustancialmente. Estos salarios, muchos de ellos administrados y pagados por el PNUD con recursos locales o por medio de préstamos, eran bastante más altos que los de la burocracia del MEF. Los salarios empezaron siendo de entre US\$1500 a US\$4000 en 1991 pero fueron progresivamente incrementados en los años siguientes. En algunos casos llegaron a los US\$10,000-12,000 por mes. Contratar a estos expertos por medio del PNUD o por contratos de asesoría permitió obviar las normas de austeridad vigentes desde los ochenta (Ugarte 2000:410). El lado negativo de esta forma de contratación es que la posición de los expertos estaba sujeta a contratos renovables cada mes o cada pocos meses y sin contar con beneficios laborales.

Es importante recalcar que este grupo de expertos en la alta dirección del MEF tenía preferencias muy distintas a la de muchos funcionarios de carrera del Ministerio que no comulgaban con los planes de reforma de mercado. Asimismo, su régimen laboral era muy distinto al del resto del ministerio, pues si bien carecían de estabilidad sus salarios eran considerablemente mejores. Esta situación produjo tensiones con el personal de planta las cuales todavía se perciben en el MEF casi veinte años después de las reformas. Los funcionarios del MEF, llamados "276", por regir su actividad laboral por el Decreto Legislativo 276, eran percibidos con desconfianza por los técnicos. Si bien se reconocen importantes excepciones entre estos funcionarios, es común la anécdota del funcionario que cumple horario de oficina y al cual no hay manera de despedir de su puesto por las protecciones legales con las que cuenta. Del mismo

modo, los funcionarios de carrera consideran que en muchos casos los técnicos sólo coordinan entre ellos o cuentan con mejores salarios de los que realmente merecen.<sup>6</sup>

El auto golpe de 1992 permitió una mayor concentración de poder en el MEF. Sin oposición política que los controlara los técnicos pudieron avanzar muchas de las reformas por medio de decretos presidenciales. Luego, cuando se instaló el Congreso Constituyente Democrático (CCD), los mecanismos de reforma utilizados fueron leyes fácilmente tramitadas gracias al apoyo de la mayoría fujimorista aunque a través de la década se siguió utilizando decretos de urgencia.

A fines del año 1992 Fujimori “despide” a Boloña, al parecer por quejas del sector privado por la radicalidad de sus reformas. Nombra a Jorge Camet en el puesto (febrero 1993-Junio 1998), un ingeniero y ex Presidente de CONFIEP, quien garantizaba la continuidad del plan económico. Prueba de esta continuidad fue que Camet mantuvo al equipo técnico de asesores en sus puestos. Es importante, para el análisis a ser realizado en la segunda parte del estudio, constatar cuan fuerte fue la presión tanto de empresarios como de organizaciones internacionales para mantener un ministro con peso político propio y que continuase las reformas. Ello puede apreciarse en los reportes de prensa de esos días donde se ventilaban nombres de posibles candidatos y diversos actores solicitaban al gobierno que el seleccionado fuera alguien ajeno al quehacer político (*El Comercio*, enero-febrero 1993).

Un dato importante de este periodo que muestra que la independencia del MEF era mayor que la que Fujimori le “concedía” es la forma en que los técnicos coordinaron con las entidades financieras internacionales sus planes de reforma. Por ejemplo, los técnicos demostraron tener una agenda propia distinta a la del Presidente al solicitar al FMI que incluya en sus cartas de intención temas que Fujimori era renuente a reformar, como el sistema de pensiones. Cuando Fujimori se negaba a realizar reformas sugeridas por los técnicos, ellos buscaron el apoyo de las organizaciones internacionales para que coloquen estos temas como parte de sus condiciones y así convencer al Presidente (Weyland 2002: 19-22 y 2005: 273).<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Aunque sea anecdótico, pude constatar esta animosidad cuando un funcionario de alto nivel que recientemente había dejado el MEF me leyó los agresivos correos electrónicos que le había respondido un funcionario de carrera en respuesta a una solicitud de información pública en poder del Ministerio.

<sup>7</sup> Entrevista a Fritz DuBois.

Esta imagen de técnicos todopoderosos se ve cuestionada por los eventos del segundo gobierno de Fujimori (1995-2000). Luego de superar la crisis económica y acercándose a la primera reelección el compromiso de Fujimori con la independencia de su equipo técnico y con las reformas de mercado, se debilitó. El interés por asegurar una tercera elección en el 2000 se convierte en la prioridad del Presidente y sus aliados militares, dejando de lado decisiones políticamente costosas que podrían comprometer esa posibilidad. El momento más claro de esta tensión fue el “despido” de Camet en Junio de 1998. Su sucesor, Jorge Baca Campodónico, tenía credenciales técnicas pero carecía del peso político de Camet y duró poco en su puesto: dejó el cargo en enero de 1999.

Víctor Joy Way, nuevo ministro y miembro del partido de Fujimori, carecía del prestigio técnico para el cargo encomendado. La llegada de Joy Way al MEF fue un signo de que el régimen buscaba un mayor control en la política económica. Decisiones tomadas por Joy Way, como aprobar leyes con exenciones tributarias en ciertas áreas del país (Tacna, Puno y partes de la Amazonía), o referidas a ciertas actividades comerciales (comercialización de autos usados, tabaco, por ejemplo), se tomaron contra la opinión del equipo técnico que todavía seguía en el Ministerio.<sup>8</sup> Como resultado de ello, parte importante del equipo original de reformadores dejó el MEF.

En octubre de 1999 el empresario Isaac Goldenberg reemplazó a Joy Way como ministro de Economía. Este cambio se produjo, al parecer, por sus limitaciones para manejar el sector en un contexto internacional muy complicado. La crisis económica mundial del 98 al 99 habría limitado la posibilidad de ejercer un control más directo de la economía por parte del fujimorismo durante los últimos años de su segundo periodo.

¿Estuvo el MEF subordinado al proyecto político del Fujimorismo? Existen todo tipo de versiones. Algunas apuntan a una complicidad directa desde el MEF con la corrupción estatal. Otras versiones señalan que se toleró la corrupción a cambio de mantener el apoyo del gobierno a intereses privados a los que obedecían los

---

<sup>8</sup> Entrevistas a Fritz DuBois y Edgar Zamalloa.

funcionarios del MEF.<sup>9</sup> Por el lado contrario se resalta que el MEF no podía controlar o saber lo que hacía el lado “oscuro” del gobierno o se justifican sus acciones señalando que sólo cumplían órdenes del Presidente. Su función era asegurar la política marco económica y no preocuparse por lo que pasaba en el resto del Estado.

Resulta muy complicado saber si es que funcionarios del MEF participaron en actos de corrupción, o hasta donde conocían en detalle lo que sucedía en el resto del Poder Ejecutivo. Ambas versiones, la de los ignorantes absolutos o la de los cómplices activos, parecen poco creíbles. Así como existen operaciones sospechosas en las que participó el MEF y sus funcionarios (transferencias de fondos secretos a los institutos armados, decretos secretos que asignaban fondos de la privatización a comprar poco transparentes, por ejemplo), hay otras decisiones cuestionadas que permiten justificaciones razonables en el contexto de crisis económica heredada de los ochenta o las preferencias ideológicas de los reformadores (privatizaciones a precios considerados bajos, o contratos de estabilidad tributaria, por ejemplo).

Sí es más fácil concluir que el MEF optó por “no ver” una serie de acciones del Fujimorismo y sus aliados militares que condujeron a la corrupción y al fortalecimiento del autoritarismo. Mientras no se afectara el plan macroeconómico, otros aspectos no eran considerados de su incumbencia o control. Paradójicamente, este pragmatismo y estrategia de “dejar hacer, dejar pasar” terminó afectando a los propios técnicos cuando los sectores políticos ganaron mayor poder hacia el final de la década y cuestionaron políticas técnicas que afectaban sus intereses políticos. No deja de ser irónico que una gran promesa de las reformas de mercado era reducir los márgenes para la corrupción al disminuir el control de fondos que manejaba el Estado. El caso peruano muestra cómo los distintos modelos económicos abren posibilidades diversas para políticos y funcionarios corruptos (Conaghan 2005).

Un miembro del equipo técnico de la Presidencia del Consejo de Ministros y posteriormente asesora del MEF fue una testigo privilegiada de estos cambios. Esta funcionaria narró cómo cuando ingresó al Estado en 1994 encontró una separación funcional en el gabinete. Fujimori y sus aliados militares estaban a cargo de temas

---

<sup>9</sup> Al respecto puede consultarse el “Informe Final de la Comisión Investigadora sobre Delitos Económicos y Financieros” presidida por el Congresista Javier Diez Canseco (Congreso de la República 2001).

políticos y de seguridad, mientras que ministros técnicos y otros profesionales se encargaban de la política económica y proyectos de reforma. De acuerdo a esta experta, comenzando en 1997 fue evidente que las cosas habían cambiado: los ministros militares comenzaron a dar su opinión sobre aspectos que antes no estaban en su lado de la mesa y pertenecían al ámbito técnico.<sup>10</sup> Este cambio de actitud muestra cómo, pasada la crisis, los sectores políticos y sus aliados militares buscaron un mayor control de la economía que favoreciesen sus perspectivas electorales.

El año 2000 Fujimori alcanza la reelección en un proceso muy cuestionado por la intervención del gobierno y las Fuerzas Armadas. Durante la campaña Fujimori mostró una cara más “nacionalista” y heterodoxa en materia económica realizando promesas que escapaban a los lineamientos de su programa económico original. Sin embargo, tras la campaña Fujimori nombró a Carlos Boloña en el MEF como garantía de un manejo económico prudente y con el aparente objetivo de calmar los cuestionamientos por su “sprint” populista. La reputación técnica de Boloña ya estaba muy dañada por su participación en favor del gobierno durante la campaña. El derrumbe del fujimorismo por un escándalo de corrupción sólo nos permite especular si Boloña hubiese sido capaz de mantener el manejo económico protegido del proyecto político del gobierno.<sup>11</sup>

El caso del MEF y sus vaivenes a través de los noventa fue importante para la discusión académica sobre el real poder de los técnicos en América Latina. De la forma en que se despidió a Boloña en 1993 y de la posterior interferencia política en el MEF, Margaret Conaghan concluye que el poder de los expertos del MEF dependía de sus patrones políticos. Desde su perspectiva, esta experiencia cuestiona “imágenes exageradas del poder y autonomía de los tecnócratas en América Latina” (Conaghan 1998:160 Traducción Propia). Para Conaghan en América Latina los espacios técnicos seguían siendo excepciones, un paréntesis en la usual politización del Estado. Los políticos, en este caso un presidente autoritario y las fuerzas armadas, toleraron a los técnicos mientras les fueron necesarios.

---

<sup>10</sup> Entrevista a Mayén Ugarte.

<sup>11</sup> Después de la caída de Fujimori videos tomados en el Servicio de Inteligencia Nacional mostraron que el apoyo de Boloña a la continuidad del gobierno antes y durante la campaña, así como sus ataques a la oposición, fueron acordados con Vladimiro Montesinos Torres. Además, como Ministro de Economía,

A ello hay que agregar que la separación entre técnica y política por la que apostaron los técnicos del MEF resultó insostenible y a la larga contraproducente para su estabilidad en el sector. En la región ha sido común ver que esta separación entre técnicos y patrones autoritarios se termina debilitando con el paso del tiempo por el aumento de demandas al régimen así como por las negociaciones con diversos sectores (élites locales, militares, gremios) para mantenerse en el poder (Hagopian 1994). Los profesionales que no aceptan subordinarse a la negociación política o renuncian o son despedidos, y los que se quedan terminan siendo usados para justificar, con su presencia, la supuesta “objetividad” de las políticas del régimen.

Conaghan es certera en criticar un problema común en el análisis del poder de los técnicos en América Latina: es un error apresurarse y sacar conclusiones de episodios que, bien mirados, podrían ser excepciones. El análisis de Conaghan, sin embargo, termina en 1998 lo cual impide una visión de más largo plazo del MEF. Es decir, cae en su propia crítica. Esta visión de largo plazo muestra otra realidad. Tras el fujimorismo el MEF no volvió a ser el ministerio politizado de los ochenta, sino que mantuvo un alto nivel profesional a su interior que le ha permitido restringir el manejo político de la política económica. La pérdida de independencia durante los últimos años del Fujimorismo no llevó a un retorno a la politización anterior.

La más clara evidencia de que se ha alcanzado autonomía técnica y continuidad en el MEF la encontramos en el periodo 2001-2008, cuando no hay ningún partido mayoritario ni crisis económica en el Perú. En vez de regresar al viejo MEF de los ochenta, subordinado al poder político, encontramos un MEF más independiente y con la capacidad de restringir las demandas de los políticos. Incluso más interesante, entre el 2003 y el 2008 el MEF ha sido capaz de resistir presiones políticas en tiempos de abundancia económica.

Es decir, en el Perú cambiaron las condiciones de crisis que hicieron necesaria la llegada de los técnicos del MEF al poder, pero éstos mantuvieron su influencia. El MEF de estos años carece del “poder” con el que contó durante parte de los noventa. Sin embargo, este poder depende menos del apoyo de un partido con mayoría en el

---

Boloña aprobó una transferencia de fondos como “compensación” para Montesinos a fin de lograr su salida del país. Boloña fue condenado a prisión suspendida por ese delito.



Congreso o del Presidente. El MEF debe negociar sus preferencias y participar en el juego político en un Congreso con partidos de oposición pero no se debe a un proyecto político inmediateista. Así, puede tener un poco menos de influencia al avanzar sus preferencias, pero ha ganado más independencia.

Evidencia de esta independencia política se encuentra en el gobierno de transición de Valentín Paniagua, en el gobierno de Alejandro Toledo y en el segundo gobierno de Alan García. En el gobierno de transición de Valentín Paniagua (2000-2001) se inician una serie de tendencias que se irían consolidando a lo largo de estos años. Javier Silva Ruete, un economista que ya había sido Ministro de Economía en la transición de 1978-1980, fue nombrado en el MEF. El gobierno de transición hizo el compromiso público de mantener una política económica prudente que asegurara la estabilidad macroeconómica. La entrada de Silva Ruete al Ministerio no representó un shock en el sector. Varios funcionarios se mantuvieron en sus posiciones y otros tecnócratas que habían abandonado al Fujimorismo regresaron al ministerio.

Se reconoce a este ministro, además, haber nombrado en puestos de dirección de la línea del MEF a técnicos, logrando así un mayor contagio de sus capacidades en las distintas áreas del ministerio. Esta tendencia fue promovida por ministros que sucedieron a Silva Ruete. Pedro Pablo Kuczynski señaló que esa fue uno de sus principales objetivos en el ministerio: fortalecer al sector en su conjunto y no mantener una separación tajante entre asesores y puestos de dirección. Prueba de ello son los nombramientos de asesores realizados en el área de hacienda y economía en el 2001-2002 y la progresiva pérdida de importancia del gabinete de asesores como centro de decisión.<sup>12</sup>

Desde dentro del ministerio se impulsaron una serie de reformas para incrementar la transparencia en el manejo económico del Estado y evitar escándalos como los de las transferencias a sectores armados o compras secretas durante los noventa.<sup>13</sup> Es interesante observar cómo, por ejemplo, el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) fue utilizado para lograr esta transparencia. El SIAF es un programa originalmente diseñado para que el MEF cuente con información actual

---

<sup>12</sup> Entrevista a Pedro Pablo Kuczynski

<sup>13</sup> Entrevista a Beatriz Boza.

sobre el gasto público a nivel nacional. Sin embargo, se decidió hacer pública dicha información para reducir el uso oculto de recursos. El programa, impulsado por el MEF, se ha convertido en un extraordinario mecanismo de transparencia en el manejo de las finanzas públicas reduciendo la posibilidad de manejos inadecuados de los fondos del Estado. Asimismo, durante esos meses se reguló el uso de decretos de urgencia secretos en materia económica a fin de evitar los excesos cometidos durante el fujimorismo.

En el contexto político de un congreso fragmentado, Silva Ruete fortaleció la Oficina de Coordinación Parlamentaria del MEF para mantener un contacto cotidiano con los grupos políticos y prevenir iniciativas políticas que pudiesen afectar la política económica. Esta oficina brinda al MEF información crucial para evitar la politización o aprobación de normas inadecuadas en materia económica. Estas tendencias se mantuvieron durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006).

¿Qué evidencia se encuentra para concluir que durante el gobierno de transición y el gobierno de Alejandro Toledo el MEF gozó de autonomía técnica? Primero, la continuidad del personal y las políticas del sector no varió sustancialmente por razones políticas. Durante los cinco periodos ministeriales de Toledo la plana del MEF fue estable, siendo el mejor ejemplo de ello la trayectoria del ex-ministro Fernando Zavala (agosto 2005-julio 2006). Zavala concluyó el periodo como ministro tras trabajar en el MEF los cinco años de gobierno, uno como asesor y tres como Viceministro.

Además, la política económica se mantuvo dentro de los cauces de años anteriores. Economistas de prestigio fueron nombrados en el Ministerio: Pedro Pablo Kuczynski en dos ocasiones (julio 2001-julio 2002; febrero 2004-agosto 2005) y Javier Silva Ruete volvió durante el gobierno de Toledo (julio 2002-julio 2003). Si bien Zavala contaba con menos años de experiencia en la función pública que los anteriores, gozaba de experiencia y reconocimiento por su trabajo previo en el Estado. El segundo ministro de Toledo, Jaime Quijandría (Julio 2003-febrero 2004), no tenía igual prestigio técnico en economía que los otros ministros al ser su principal área de especialidad técnica la energía, pero su paso por el MEF no afectó estas tendencias.

Esta continuidad es importante pues permitió consolidar una serie de políticas de largo plazo en el ministerio. Así, por ejemplo, se iniciaron procesos de negociación para pre pagar la deuda externa. Los equipos formados en el Viceministerio de Hacienda para encargarse de estas negociaciones gozaron del apoyo continuo de los distintos ministros y permitieron a Luis Carranza, primer ministro de economía del APRA, realizar operaciones de prepago basadas en la confianza desarrollada durante años anteriores.<sup>14</sup>

En segundo lugar, se aprecia una fuerte tensión entre el MEF y el partido de gobierno, Perú Posible (Tanaka 2005:30-31). Toledo y su partido gozaron durante la mayor parte de su mandato de una popularidad muy baja, la cual consideraban injusta por la estabilidad y crecimiento económico del país. La tentación de gastar más para incrementar la popularidad o fortalecer la fuerza electoral del partido en el interior del país siempre estuvo presente, y no es exagerado decir que Toledo tuvo en su partido más un problema que un aliado. Uno de los blancos principales de los ataques de PP fue el MEF.

Esta imagen de conflicto en aspectos claves del gasto y en la política económica no es la que predice una teoría que considere a los técnicos como subordinados a los políticos. Estas tensiones alcanzaron su pico cuando el Vice Presidente David Waisman criticó duramente a la “*tecnocracia insensible*” del MEF en el 2003. La complicada relación entre políticos y técnicos llevó a debates públicos entre los viceministros de Economía y los políticos de Perú Posible.

Un excelente ejemplo de esta tensión puede encontrarse en la forma en que el SNIP (*Sistema Nacional de Inversión Pública*) restringió y controló el gasto de inversión público en áreas tradicionalmente asociadas con el clientelismo. El SNIP es un procedimiento diseñado en los últimos años del fujimorismo y creado en junio del año 2000 (Ley N° 27293) por medio del cual los proyectos de inversión tienen que contar con un estudio técnico que evalúa su impacto y sostenibilidad. El MEF debía aprobar estos estudios y fue progresivamente extendiéndose del gobierno central hacia los gobiernos locales. El objetivo del SNIP es reducir el gasto ineficiente, detectando sobrevaluaciones o apuntando a costos ocultos en los proyectos. El SNIP fue atacado

---

<sup>14</sup> Entrevista a José Miguel Ugarte.

por el Presidente Toledo en diversas oportunidades, quien lo criticó por impedirle cumplir con sus promesas políticas. Al mismo tiempo, el SNIP también afectó a autoridades regionales y locales que fueron limitadas en el libre uso de sus recursos en momentos en que la buena situación económica del país incrementó sustantivamente sus recursos.

Si bien el SNIP se regionalizó como parte del proceso de descentralización, el MEF mantuvo su capacidad de veto sobre proyectos que consideraba inadecuados. Intereses políticos fueron claramente afectados por el SNIP, pero sin embargo el sistema se mantuvo. Dos entrevistados que trabajaron en el SNIP señalaron que el apoyo del Ministro y los Vice Ministros fue esencial para garantizar que su trabajo no se vea afectado por presiones externas. De acuerdo a estos funcionarios este apoyo les permitió negarse a aprobar medidas propuestas por el Presidente, su partido y otros ministros.<sup>15</sup> También reconocieron que Toledo, a pesar de sus demandas, supo respetar los límites que le pusieron sus ministros.

Una tercera prueba de independencia técnica la encontramos en las estrategias que los técnicos usan para prevenir y controlar amenazas de interferencia política. Estas estrategias muestran que hay un espacio importante para la agencia de los técnicos en el área de economía, que permite reducir los riesgos de la politización de sector. El MEF, por ejemplo, cuenta con un representante permanente en el Congreso para conocer de manera oportuna los proyectos en discusión en comisiones legislativas y oponerse a ellos si fuera necesario<sup>16</sup>. Opiniones técnicas sobre la inconveniencia del proyecto en cuestión eran elaboradas y distribuidas entre los distintos funcionarios y representantes involucrados en la discusión. Si el proyecto se aprobaba en el Congreso se busca influenciar al Presidente para que se oponga al mismo ejerciendo su veto. Estrategias similares se usaban contra proyectos del Ejecutivo con los cuales discrepaban, intentando bloquearlos en el Consejo de Vice-Ministros. El MEF, entonces, ha desarrollado un sistema de “alerta temprana” para detectar y neutralizar con argumentos técnicos los proyectos con los que discrepa.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Entrevistas a Milton Von Hesse y Miguel Prialé. Esta versión sobre los choques de opinión entre el Presidente y los técnicos del MEF fue confirmada por el Ex Premier Carlos Ferrero. Ferrero fue testigo de cómo en diversas oportunidades Toledo aceptó la recomendación de los técnicos y retrocedió en sus solicitudes. Entrevista a Carlos Ferrero.

<sup>16</sup> Entrevistas a Cecilia Blume y Rosario Cáceres.

Otra estrategia, narrada en las entrevistas, fue la búsqueda de diálogo con algunos sectores de oposición. Durante el periodo de Toledo el MEF coordinaba no sólo con el partido de gobierno sino con los partidos de oposición. Encuentros con los parlamentarios del APRA a través de la Oficina Parlamentaria del MEF, por ejemplo, eran frecuentes. Del mismo modo, el Viceministro de Economía también mantenía un contacto fluido con los economistas del partido aprista.<sup>18</sup> Incluso algunas reformas políticas se coordinaron con la bancada del APRA, la cual fue señalada por un entrevistado que pidió reserva como mejor estructurada y ordenada que *Perú Posible*.

Asimismo, otra forma en que se construye apoyo consiste en mantener una cercana coordinación con las demás áreas técnicas del Estado encargadas de la política económica. Así, en el MEF se realizan reuniones mensuales con miembros de la SUNAT, Superintendencia de Banca y Seguros y Banco Central de Reserva a fin de estar al tanto de lo que está haciendo cada institución e intercambiar información.

Un cuarto aspecto que demuestra independencia técnica es el de la influencia en la formulación, impulso e implementación de políticas públicas. Fue común observar esfuerzos de reforma naciendo en el MEF y siendo impulsados aún cuando los sectores políticos le daban poco interés a ciertos temas. La teoría democrática presupone que los políticos deberían ser los interesados en procesar los intereses de la población.

Un caso del cual los funcionarios del MEF están especialmente orgullosos fue la reforma de la Ley N°20530 de pensiones. Por más de dos décadas esta ley fue criticada por otorgar muy altos beneficios a funcionarios públicos de alto nivel (congresistas, Vocales Supremos, Directores de Instituciones Públicas, entre muchos otros). Básicamente la ley permitía a estos funcionarios retirarse con una pensión equivalente al salario más alto que recibieron mientras trabajaron para el Estado.

Desde el tiempo de Fujimori, funcionarios del MEF criticaron esta ley por el grave déficit que generaba y generaría en el futuro, pero no fueron capaces de reformarla por decisión del presidente. Incluso este beneficio alcanzó protección constitucional al ser incluida en las provisiones de las disposiciones transitorias de la Constitución de 1993.

---

<sup>17</sup> Entrevistas a Eduardo Nakasone y María Inés Vásquez.

<sup>18</sup> Entrevistas a Rosario Cáceres, Edgar Zamalloa y Fernando Zavala.

Así, un cambio requería una reforma constitucional (referéndum o doble votación con mayoría calificada en el Congreso) la cual resultaba improbable dado el interés de muchos congresistas y altos funcionarios en mantener la norma.

En el año 2002 se conformó en el Viceministerio de Economía un equipo, compuesto por técnicos del MEF y asesores externos, con el objetivo de acabar con el régimen especial. El equipo diseñó una estrategia de reforma que incluía contactos con los medios para informarlos sobre la necesidad de la reforma así como la identificación de los actores que se opondrían a la misma (MEF 2006).<sup>19</sup> Sólo cuando la estrategia estuvo diseñada se presentó al Presidente Toledo quien decidió apoyarla aunque tuvo algunas reticencias por su costo político.<sup>20</sup> Gracias al apoyo de líderes de opinión, la prensa que comprendió la seriedad del asunto, pensionistas de otros regímenes con beneficios mínimos comparados con los del régimen especial y varios congresistas que apoyaron la reforma, el MEF logró su objetivo. Si bien antes de la segunda votación en el Congreso, necesaria para la reforma constitucional, un sector de congresistas logró negociar algunos cambios en las normas que regularían el sistema, se logró modificar las partes más onerosas del régimen especial.

Otras importantes políticas diseñadas, implementadas e impulsadas desde el MEF en los últimos años han sido el ya mencionado SNIP y la creación y progresiva implementación de un sistema nacional de administración financiera utilizado para controlar y facilitar el manejo presupuestal del sector público, el *Sistema Integrado de Administración Financiera* (SIAF). Ambos sistemas fueron originalmente aplicados en el Poder Ejecutivo para ser progresivamente extendidos a otras áreas de la administración pública (regiones, municipalidades, empresas públicas, etc.). La característica de estos dos sistemas es que reducen la posibilidad de un mal uso de recursos, sea por incapacidad técnica, corrupción o direccionalidad política.

El SIAF merece una mención aparte pues es un sistema único en la región. La información de manejo administrativo como de gasto que publica cada órgano del sistema es accesible por cualquier usuario con acceso a internet casi en tiempo real. La

---

<sup>19</sup> Entrevistas a Pierina Polarolo y Eduardo Nakasone.

<sup>20</sup> Bajo reserva, un funcionario narró que cuando conoció el proyecto el Presidente preguntó si los técnicos trabajaban para él o para el próximo gobierno.

siguiente tabla muestra cuan transparente es el manejo presupuestario peruano comparado con otros países, y buena parte de esta transparencia es gracias al SIAF:

**Cuadro 1: Índice de Apertura Presupuestaria en América Latina (2006)**

<b>País</b>	<b>Puntaje</b>	<b>Grado de apertura</b>
Perú	77%	Sustancial
Brasil	73%	Sustancial
Colombia	57%	Alguna
México	50%	Alguna
Guatemala	46%	Alguna
Costa Rica	44%	Alguna
Argentina	39%	Mínima
Honduras	38%	Mínima
Ecuador	31%	Mínima
El Salvador	27%	Mínima
Bolivia	20%	Escasa o ninguna
Nicaragua	20%	Escasa o ninguna

FUENTE: The International Budget Project – Open Budget Initiative. Información proporcionada por Santiago Montenegro.

Esta independencia técnica del MEF no significa que las decisiones de política pública hayan sido siempre consistentes con sus preferencias. Decisiones de aumento salarial prometidas por Toledo durante la campaña y luego aprobadas en su gobierno (jueces, profesores y médicos) no contaron con el apoyo del MEF. Otros casos en los que los políticos no escucharon a los técnicos fueron las exenciones al procedimiento del SNIP en diversos proyectos de inversión. Tal vez el más conocido de ellos sea el de la carretera interoceánica donde se aprobó el proyecto al ver que el SNIP exigía mejores estudios. Las consecuencias de esta aprobación se conocen ahora cuando se ha reconocido que la obra costará bastante más de lo originalmente presupuestado. Sin

embargo, durante este periodo la imagen del MEF fue una de actores influyentes y autónomos con respecto al poder político.

Durante el Segundo gobierno de Alan García (2006-), y en abierto contraste con su primer gobierno, el Presidente ha mantenido en el MEF la conducción de la política económica. García, el Presidente al que se responsabiliza por la mayor crisis económica de la historia peruana y que aplicó políticas heterodoxas bastante radicales en su primer gobierno, es ahora reconocido por su delegación del manejo económico a los técnicos del MEF. Esta delegación incluso ha valido para que etiqueten al antiguo populista como ortodoxo en materia económica.

El APRA ha nombrado a sus militantes o simpatizantes en diversos ministerios (aunque sin duda en mucho menor cantidad que en los ochenta), pero se ha cuidado en transmitir el mensaje de que el MEF está fuera de los límites del partido. Los meses antes de asumir el gobierno una de las principales interrogantes era quién sería el primer ministro de economía de García. El elegido fue Luis Carranza, quien ocupó el puesto por dos años y se retiró por razones personales. Carranza cuenta con un PhD en Economía, fue por un tiempo corto viceministro de Economía con Toledo y trabajaba en un banco de inversión al momento de su elección. El nombramiento fue presentado por el gobierno como un compromiso con la estabilidad económica, un quiebre con el pasado intervencionista del APRA y una señal clara a la comunidad internacional de que invertir en el Perú era seguro.<sup>21</sup>

Carranza enfocó su gestión en mantener las líneas básicas de política económica y especialmente aprovechar el buen momento de la economía nacional para adelantar pagos de la deuda externa. Este dato es importante para medir la independencia de la institución: en vez de dirigir recursos a objetivos políticos de corto plazo, como podría haber sucedido dado el incremento de recursos, el MEF logró que las prioridades sean de mediano y largo plazo. Asimismo, intentó impedir que el buen momento económico no significara un aumento apresurado en el gasto público. No fueron pocos los conflictos con el Presidente o el Congreso. El Presidente García atribuyó a la burocracia estatal la demora en proyectos de inversión pública y miembros

---

<sup>21</sup> Entrevista a Jorge Del Castillo.



del partido aprista criticaron al MEF por restringir el gasto público. Sin embargo, en la mayoría de estos conflictos Carranza y su equipo lograron resultados favorables.

Tras dos años en el puesto, Carranza dejó el MEF y pasó a servir como asesor presidencial en asuntos económicos. Su sucesor, Luis Valdivieso (PhD en economía), es un ex funcionario del Fondo Monetario Internacional que asegura la continuidad técnica en ese sector y que en sus primeros días de gestión no ha realizado cambios sustanciales con respecto a la política de su predecesor.

Sin embargo, en el periodo aprista dos factores afectan la capacidad técnica del MEF: la abundancia de recursos y la reducción de salarios a los técnicos. La buena situación económica del país ha incrementado la presión sobre los técnicos del MEF y otras áreas del Estado. Congresistas, Presidentes Regionales, alcaldes y hasta el Presidente García han demandado públicamente que el MEF no sea formalista en su control del gasto público especialmente en lo relativo al canon minero. El impresionante aumento en las regalías a regiones y municipalidades por el alto precio de los minerales ha incrementado la demanda por agilizar el gasto público o implementar proyectos que no cuentan con la aprobación del MEF. Si bien no ha dañado sustancialmente la independencia de los técnicos, como predice una visión politizada del Estado en América Latina, sí es un fenómeno que merece atención hacia el futuro.

Es cierto que faltó previsión por parte del MEF, y en concreto el SNIP, para adelantarse a estas demandas. Es natural que haya un proceso de aprendizaje para pasar de un ministerio diseñado para restringir el gasto en tiempos de crisis a otro que sea capaz de lidiar con la abundancia de recursos. Sin embargo, el MEF pudo haber previsto este nuevo escenario y la enorme demanda política que iba a enfrentar. Lo cierto es que las exigencias del SNIP son las mínimas si se quiere contar con un gasto público razonable y el sistema ya ha sido descentralizado limitándose el MEF a supervisar proyectos onerosos. El actual embalse, entonces, tiene que ver más con la débil capacidad institucional de las entidades encargadas del gasto que con la ineficiencia del MEF. Algunos de los proyectos presentados muestran una gran improvisación y carencias básicas, o buscan desechar proyectos aprobados por

administraciones locales anteriores.<sup>22</sup> La volatilidad electoral a nivel local afecta la continuidad de políticas en los municipios y regiones, dificultando aún más la relación del MEF con la autoridad local.

El gobierno ha dado señales confusas y de intolerancia contra el SNIP. En abril de 2007, por ejemplo, cuando el Ministro de Economía estaba fuera del país, un Decreto Supremo fue aprobado reduciendo la capacidad de control de gasto del SNIP y flexibilizando sus requisitos. A su vuelta al Perú el Ministro fue capaz de revertir buena parte de estas medidas, pero la oficina perdió una parte del control que tenía sobre los proyectos de inversión.<sup>23</sup> Asimismo, el propio Presidente García ha mencionado a la demora en el gasto como uno de los elementos que retrasa la inversión en el país.

Otro dato interesante sobre los efectos de la bonanza económica en el MEF, y en el SNIP en particular, es que las entidades financieras internacionales, como el BM, FMI o BID, pierden considerable capacidad de presión sobre las políticas internas del Estado. Como se señaló, estas entidades tuvieron gran capacidad de presión durante la reforma del noventa dada la necesidad de acceder a créditos internacionales. Sin embargo, en la actualidad sus créditos son menos necesarios, e incluso estas instituciones fueron descritas en dos entrevistas como almacenes intentando colocar tarjetas de crédito. Ello ha dado lugar a una curiosa situación: el MEF es ahora presionado por otros ministerios a los que estas entidades han ofrecido préstamos en condiciones muy convenientes. Así, otros sectores del Poder Ejecutivo deseosos de desarrollar proyectos de inversión con créditos externos presionan al MEF y al SNIP para que autoricen el endeudamiento externo. En tiempos de abundancia estas entidades más que aliados pueden ser incluso problemáticos para el MEF.

Un segundo factor que afecta la estabilidad técnica lo encontramos en los topes salariales adoptados por el APRA como parte de su política de austeridad. A fin de marcar un cambio con la imagen de frivolidad del gobierno de Toledo, el APRA adoptó severas medidas de austeridad.<sup>24</sup> Estas medidas incluían reducir todos los salarios

---

<sup>22</sup> Entrevistas a Milton Von Hesse y a Miguel Priale.

<sup>23</sup> Por ejemplo, el Presidente García le pidió a Rene Cornejo, Presidente de Proinversión, públicamente su renuncia en Junio de 2007. Cornejo fue injustamente responsabilizado por la demora en la construcción de la carretera interoceánica.

<sup>24</sup> Entrevista a Jorge Del Castillo.

públicos por debajo del sueldo del Presidente (aproximadamente US\$5,000). En Julio de 2006 diversos salarios de técnicos en el Poder Ejecutivo fueron reducidos. En varias entidades, como las reguladoras, esta situación llevó a situaciones absurdas pues varios de sus miembros terminaron ganando el tope salarial. Así no existen adecuados incentivos para el ascenso pues los cargos de mayor responsabilidad no implican mejores salarios. El gobierno ha reconocido como un error haber tomado medidas tan drásticas en momentos en que la capacidad técnica era muy necesaria y recientemente (junio de 2008) ha anunciado un nuevo sistema de contratación para incorporar personal profesional con mejores salarios a todos los niveles del Estado (Decreto Legislativo 1024).

Como resultado de estos cambios varios de los expertos *senior* del MEF renunciaron a sus puestos. Sin embargo, estas renunciaciones no dieron lugar a una pérdida de continuidad pues la mayoría de ellos fueron reemplazados por sus subordinados. Cinco técnicos entrevistados, todos conocidos por el papel que jugaron en el MEF durante la última década, se encuentran trabajando para la empresa privada. Otros dos, aun en sus puestos, declararon que estaban pensando renunciar si la situación no cambiaba. Lo interesante, y que contrasta con la situación del sector salud, es que estos funcionarios han podido conseguir trabajo bien remunerado en forma casi inmediata en la empresa privada. A diferencia de los burócratas de otros sectores del Estado, aquellos involucrados en la implementación de política económica son atractivos al sector privado. La actual situación económica ha permitido a un sector privado en expansión contratar a estas personas pagándoles sus mismos o mejores salarios.

Un dato importante, resaltado en varias entrevistas, es que en el sector privado ya no existe la presión de la Contraloría. La Contraloría fue destacada entre los diversos entrevistados vinculados al MEF casi en forma unánime como una de las razones que reduce el atractivo de trabajar para el Estado. La queja no era por el control en sí, sino por sus procedimientos formalistas y un sistema de búsqueda de corrupción que se centra en los procedimientos como si allí se concentrara ese fenómeno.

A pesar de estos problemas, el MEF califica como un área técnica con autonomía e influencia en el Estado peruano. Ha logrado mayor continuidad que el que una

perspectiva teórica que asume al control político como inherente a las democracias de América Latina puede explicar. Desde el primer gobierno de Alberto Fujimori hasta el actual gobierno de Alan García se observa un considerable poder de decisión en el MEF, capacidad de diseñar e impulsar políticas públicas, y cuenta con el poder para enfrentar con éxito la presión política. ¿Significa esto que el MEF se ha convertido en un área autónoma de todo tipo de intereses? No necesariamente. En la cuarta parte del estudio exploraremos la posibilidad de que esta autonomía política haya sido lograda por una mayor proximidad al sector privado o a instituciones financieras internacionales, una crítica que se ha hecho al sector en el debate académico y político nacional.

### III.2. Oficina de Cooperación Internacional (OCI) del Ministerio de Salud (MINSA).

El MINSA está a cargo de dirigir la política de salud en el Estado. Desde los sesenta, hospitales, centros de salud y centros de atención primarios (postas) están bajo su supervisión y, hasta el reciente proceso de descentralización, bajo su administración. Trabajando para el MINSA encontramos a diversos profesionales de la salud, muchos de los cuales son miembros de los sindicatos del sector: doctores, enfermeras, los llamados “técnicos” o “tecnólogos” (personal auxiliar en funciones médicas/atención) y personal administrativo. A diferencia del MEF, el MINSA ha sido tradicionalmente un área con débil capacidad estatal.

¿Por qué concluimos que el MINSA ha tenido tradicionalmente MINSA débil capacidad estatal? El MINSA ha sido un sector sujeto a los cambios políticos y con una plana técnica de alta dirección muy precaria. Los directores y asesores ocupan sus puestos por lo general por apenas un periodo ministerial. Otro dato importante es que por lo general doctores con prestigio en su especialidad, pero sin conocimientos de salud pública, han sido nombrados como Ministros de Salud. La cercanía de estos médicos a los partidos en el poder era más importante que su conocimiento sobre salud pública. Como es obvio, esta situación dificulta la comprensión por parte del Ministro del tipo de programas a cargo del ministerio, muchos de ellos complejos e implementados con recursos escasos. Desde los setenta se inició un progresivo proceso de caída de los salarios de todos los niveles y funcionarios del sector, una tendencia que cambió ligeramente en el 2002 cuando se dio un aumento de salarios a los médicos (Webb y Valencia 2006: 319-324).

Estos problemas son antiguos. El sector salud fue diseñado desde los años cincuenta como un sistema de hospitales establecidos en Lima y capitales de departamento para responder a la creciente demanda causada por las migraciones y el aumento de la población.<sup>25</sup> Mucha menor atención se le dio a la infraestructura de atención primaria tanto en el campo como en la ciudad.<sup>26</sup>

Un aspecto que dificulta investigar esta área del Estado es que entre los expertos en salud hay muy fuertes discrepancias sobre lo que constituye una adecuada política de salud. Comparado con la política económica, donde existen ciertos consensos reforzados luego de la crisis económica de los ochenta y el fracaso de una serie de programas económicos heterodoxos, en salud no existe este consenso (Kaufman y Nelson: 12-13). Por el contrario, encontramos contrastes muy fuertes al evaluar determinadas políticas y las opciones más adecuadas para la realidad peruana. Se escuchan desde opciones a favor de privatizar la oferta del servicio hasta otras que plantean el retorno a un sistema de protección universal subsidiado. Durante las entrevistas hubo críticas muy duras entre expertos de diferentes tendencias. Reconstruir lo sucedido en los últimos dieciocho años por ratos parecía como estar viendo *Rashomón* de Akira Kurosawa: los distintos personajes presentaban una interpretación muy diferente de los mismos hechos.

Para comprender lo sucedido en los noventa es pertinente discutir brevemente cómo se condujo el sector durante los años ochenta. Durante el gobierno de Belaunde (1980-1985) la debilidad del sector fue evidente. Ministros con una buena reputación profesional tenían poco espacio de maniobra por la presión de los sindicatos del sector y la carencia de recursos. La presión de la industria farmacéutica también fue resaltada como un problema para la adopción de políticas eficiente en el MINSA.<sup>27</sup> Durante el gobierno aprista esta situación se mantuvo. Si bien Alan García nombró como primer

---

<sup>25</sup> Entrevista a Augusto Meloni.

<sup>26</sup> Uriel García, primer Ministro de Salud de Belaúnde (Julio 1980-Marzo 1982) narró un caso ilustrativo de esta prioridad dada a los hospitales sobre las postas y de la dificultad de adaptar la experiencia de otros países a la realidad peruana. En su periodo ministerial García tuvo que inaugurar un hospital construido con recursos externos en una ciudad del norte del país. El hospital se diseñó de acuerdo a estándares europeos modernos. Sin embargo, el lugar de la construcción carecía de desagüe, transporte público y condiciones sanitarias adecuadas, lo que hacía inútil buena parte del moderno equipo del hospital. Entrevista a Uriel García.

ministro de salud a un reputado salubrista ex Sub Director de la OMS, el doctor David Tejada de Rivero, las limitaciones presupuestales y la crisis económica hicieron muy difícil avanzar reformas. Según declaración del propio Tejada fue complicado emprender cambios profundos en el sector por su complejidad y los diversos actores con intereses en el mismo. Los cambios presupuestales que consideraba necesario realizar para aproximar la salud a los grupos más vulnerables y desarrollar medidas de prevención de acuerdo a la visión de salud pública promovida por la OMS y la conferencia de Alma Ata fueron rechazados por diversos sectores del ministerio. La principal objeción era que estos sectores consideraban perjudicial para su posición desconcentrar recursos hacia la atención primaria.<sup>28</sup>

Durante los últimos años del primer gobierno de Alan García el sistema de salud prácticamente colapsó. La crisis económica y la violencia de Sendero Luminoso especialmente cruenta en zonas rurales donde funcionaban puestos de salud intermedios y de primer nivel dejaron al sector muy debilitado (Ewig 2004: 221).<sup>29</sup> Los servicios estuvieron paralizados por huelgas un promedio de 150 días al año (Polarolo 2000:300). Además, los salarios en el sector eran simbólicos, menores a los cincuenta dólares. Este salario se compensaba de distintas formas, pero aún así el monto no era atractivo para un profesional calificado. La corrupción, especialmente en lo que respecta al mercado negro de medicinas, se incrementó. En las entrevistas se hizo mención a la forma desastrosa en que se desarrolló el cambio de gobierno en 1990: saqueos en las oficinas, uso indebido de material del Ministerio, venta de equipos, etc.<sup>30</sup>

Es en los noventa, después del colapso del sector, donde apreciamos cómo un grupo de expertos logró un importante nivel de influencia en el ministerio. Como en el caso del MEF, la crisis económica también abrió una ventana de oportunidad para que un grupo de expertos en salud pública llegaran al MINSA. Pero, a diferencia del MEF, este grupo se situó a cierta distancia de los ministros, en una oficina creada especialmente para dirigir los proyectos de mejora y reforma del sector financiados con fondos de la cooperación internacional. Los salarios de estos expertos fueron financiados en su mayoría con recursos de externos, en concreto un proyecto del BID

---

<sup>27</sup> Entrevista a Uriel García.

<sup>28</sup> Entrevistas a David Tejada.

<sup>29</sup> Entrevistas a Augusto Meloni y Manuel Luján.

<sup>30</sup> Entrevistas a Augusto Meloni y Rubén Espinoza.

denominado “Fortalecimiento de los Servicios de Salud”.<sup>31</sup> En lo que es una estrategia común de desembolso de fondos, la cooperación internacional apostó por una isla de expertos al interior del ministerio a fin de impedir que sus recursos fueran administrados por la burocracia del sector.

El proceso por el que llegaron los técnicos al MINSA es interesante en sí misma pues resalta la importancia de la capacidad técnica para avanzar reformas en el Estado dada las graves carencias de conocimientos en el Estado peruano. Con el sector salud en crisis y sin un partido donde buscar profesionales, Fujimori nombró como su primer ministro al reputado experto en salud pública Carlos Vidal Layseca. Vidal, doctor y profesor universitario, había sido Director de la Organización Panamericana de la Salud. El ministro Vidal convocó a un equipo de jóvenes profesionales egresados y profesores de la especialidad de Salud Pública de la *Universidad Cayetano Heredia*. Este grupo de jóvenes tomó posiciones importantes en el Ministerio y vio la coyuntura como una oportunidad excepcional para lograr los cambios en la salud pública que proponían desde años antes desde las aulas.<sup>32</sup> Ya en el MINSA, al comprender la real magnitud de la crisis y la carencia de recursos del sector, el equipo inició la búsqueda de préstamos y créditos de la cooperación internacional (BID, BM, USAID) para recuperar la red de atención en salud.

Este primer esfuerzo de reforma se detuvo cuando Vidal renunció tras desavenencias con el Presidente sobre la forma de manejar la epidemia de cólera en 1991. La disputa se dio por un tema anecdótico: Fujimori se opuso a la recomendación de Vidal de no comer pescado para evitar el contagio de la enfermedad. Vidal y parte de su equipo dejaron abruptamente el Ministerio en febrero, pero otros miembros del equipo se mantuvieron en sus puestos. El nuevo Ministro, Víctor Yamamoto, era el pediatra de los hijos de Fujimori y carecía de conocimientos especializados en salud pública. Sin embargo Yamamoto es recordado por los expertos que quedaron en el MINSA como una persona que no interfirió con su trabajo y, por el contrario, buscaba asesorarse constantemente por parte de estos especialistas.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> El programa también contó con el apoyo de la Cooperación Internacional Japonesa y el presupuesto del Estado.

<sup>32</sup> Entrevista a Víctor Cubas.

<sup>33</sup> Entrevista a Rubén Espinoza.

En noviembre, Víctor Paredes, congresista del partido de gobierno y ex presidente de la cámara de diputados, fue elegido como nuevo Ministro de Salud. Al parecer el cambio se hizo como una forma de darle mayor peso a Paredes quien se perfilaba en ese entonces como un influyente miembro de Cambio 90 en el Congreso. El nombramiento produjo un conflicto en el gabinete relevante para nuestras dos áreas de estudio. Precisamente el mismo mes del nombramiento de Paredes, Carlos Boloña había convencido al Presidente de aprobar un Decreto Legislativo que reformaba radicalmente el sistema de salud en línea con las propuestas promovidas por el Banco Mundial y el modelo chileno adoptado durante los años ochenta.<sup>34</sup> El Decreto establecía las bases de un nuevo sistema de salud basado en la privatización de la prestación del servicios de salud para toda la población, el cual constituía prácticamente una copia del sistema chileno de salud.

Los expertos del MINSA discrepaban con el contenido del decreto, pues consideraban que un importante sector de la población quedaría sin acceso al mismo. A diferencia de Chile en el que el Seguro Social ya cubría a un sector importante de la población al implementarse la reforma, en el Perú cerca del 70% de la población peruana carecía de cualquier tipo de cobertura en salud por lo que no podría acceder al nuevo sistema de prestaciones privado (Ewig 2004).<sup>35</sup> Estos expertos encontraron en el Ministro Paredes un aliado para oponerse a los cambios sugeridos por el MEF. Paredes discrepaba con las reformas planteadas por el MEF en éste y otros sectores, por lo que utilizó las capacidades de los técnicos del sector para oponerse a Boloña en las discusiones del gabinete.

En agosto de 1993 un nuevo ministro, Jaime Freundt, fue nombrado en el ministerio (agosto 1993-octubre 1994). Freundt era visto como cercano a las preferencias del MEF y se pensó que impulsaría la reforma impulsada por el MEF. Sin embargo, la posición defendida por parte de los técnicos del MINSA encontró en Luis Castañeda Lossio, entonces Presidente del Seguro Social, otro aliado importante contra la reforma. Castañeda era percibido como exitoso por haber mejorado sustancialmente la calidad de atención en el Instituto Peruano de Seguridad Social (hoy ESSALUD). Fujimori fue abandonando poco a poco la idea de reformar el sector según el plan

---

<sup>34</sup> Decreto Legislativo N. 718, "Creación de las Organizaciones de Servicios de Salud".

<sup>35</sup> Entrevista a Augusto Meloni.



diseñado por el MEF. Finalmente, y contra las preferencias de Freundt, Fujimori decidió dejar de lado la propuesta de reforma.

Freundt jugó un papel importante en fortalecer la OCI e impulsar otras reformas en el sector salud, especialmente el desarrollo del Programa de Administración Compartida (PAC) en el que se incluirían los Centros Locales de Administración de Salud (CLAS).<sup>36</sup> En lo que respecta a la OCI, el fortalecimiento del área fue en cierta forma sorpresivo. Unos meses antes de que Fujimori decidiera no seguir los planes de reforma de la salud propuestos por el MEF, los préstamos internacionales solicitados durante el periodo del Ministro Vidal en 1991 fueron aprobados pero con una serie de observaciones que debían ser absueltas antes de que se iniciaran los desembolsos. Freundt decidió reforzar la OCI a fin de absolver estas observaciones y acceder a los préstamos. El ministro entendió que sólo un equipo técnico calificado en el lograría resolver las observaciones y conducir los proyectos pues la burocracia del ministerio no estaba en capacidad de hacerlo. La Oficina de Cooperación Internacional, entonces, fue una respuesta eficiente para garantizar la llegada de recursos dada la incapacidad de los políticos y de la burocracia para lidiar con los requisitos establecidos por las entidades internacionales.

Es en este periodo cuando una “isla de eficiencia” se desarrolla en la OCI. Esta área fue descrita por un funcionario del ministerio como un “ministerio en el ministerio”, compuesta por un “ejército” de expertos en salud pública.<sup>37</sup> Quienes trabajaban en el área (alrededor de 40 a 50 personas) ganaban salarios que iban de los US\$1500 a 3000 al mes, bastante más altos que aquellos pagados a la burocracia del ministerio.<sup>38</sup> Este era un grupo cerrado que diseñaba las políticas a su cargo con poca influencia externa. Como veremos, este estilo se convirtió en una ventaja pero también un problema para la continuidad del área en el mediano plazo.

Tres diferentes miembros de esta área contaron la misma anécdota: cuando llegaron al ministerio pensaron que estarían en sus puestos unos seis meses mientras se aprobaban los proyectos. Recién dos años después comenzaron a pensar que

---

<sup>36</sup> Entrevistas a Augusto Meloni y José Carlos Vera.

<sup>37</sup> Entrevista a Manuel Luján, experto en salud, funcionario del MINSA y asesor del Viceministro de Salud (2004-2006), Julio 2007.

<sup>38</sup> Entrevista a Augusto Meloni.

habían logrado estabilidad. Se percataron, además, que su conocimiento sobre el manejo de los programas hacía muy difícil su salida pues no era fácil remplazarlos. Esta inestabilidad inicial los llevó a actuar en forma prudente y, dentro de lo posible, evitando roces con los políticos del sector.<sup>39</sup>

Augusto Meloni, director de la OCI de 1994 a 1999, explica la decisión de concentrar capacidad técnica en esta “isla” dentro del ministerio en la urgencia y necesidades de la reforma. Meloni señala que hubo que tomar esta decisión por la necesidad de acceder a los préstamos externos y la exigencia de desarrollar estos programas en forma eficiente conforme lo demandaba la cooperación internacional.<sup>40</sup> Los proyectos impulsados por esta área tenían por objetivo concentrar sus recursos en amplias zonas del territorio y para ello deseaban evitar lidiar con reglas burocráticas complicadas o con discusiones políticas que podrían retrasarlas. No hay que olvidar, como detallan Ortiz de Zevallos et al (1999), que las reformas en el sector educación se habían detenido precisamente por su debate público y en el Congreso.

La “reforma” impulsada por estos expertos consistió en realizar una serie de cambios desde esta oficina con proyectos que sobrevivieron a través de cinco ministros. Como veremos, muchos de estos cambios se hicieron sin discutir las reformas en el Congreso. A través de la década, diversos programas fueron coordinados desde esta área, entre ellos: (i) el Programa de Fortalecimiento de los Servicios de Salud, dirigido a mejorar los servicios de salud y la infraestructura financiado por el BID; (ii) un programa de focalización auspiciado por el Banco Mundial, el Programa de Salud y Nutrición Básica; y (iii) un programa de control de la natalidad y cuidado materno-infantil financiado por USAID, “el Proyecto 2000” (Ewig 1999 y 2004; Polarolo 2000; Ugarte y Monje 2000: 575-576). Asimismo, se desarrollaron programas que daban especial atención a las inmunizaciones, tuberculosis y Sida. Con el auspicio del Presidente, además, se inició un ambicioso programa de control de la natalidad financiado por USAID. Este programa fue muy polémico por sus métodos (incentivos por número de intervenciones quirúrgicas realizadas) y resultados (muerte de varias mujeres y cirugías realizadas sin consentimiento informado).

---

<sup>39</sup> Entrevistas a Ernesto Gozzer, Augusto Meloni, y Pedro Mendoza.

<sup>40</sup> Ibid.

Cabe reiterar que la reforma en salud del fujimorismo no se circunscribió a la OCI. Otros programas fueron dirigidos desde la alta dirección del MINSA. Un programa de focalización dirigido por el MINSA, por ejemplo, fue el “Programa de Salud Básica para Todos” (PSBT) que tenía por objeto fortalecer los puestos de atención en las zonas más pobres del país. El PSBT fue financiado con fondos en su mayoría del tesoro peruano llegando a invertir cien millones de dólares. Fue en este programa desde donde se promovieron los Comités Locales de Administración en Salud (CLAS) (Ortiz de Zevallos et al 1999; Ewig 508-509). Sin embargo, enfocamos el análisis en la OCI por la independencia con que desarrollaron sus programas.

En efecto, como en el caso del MEF los expertos de la OCI supieron usar a las organizaciones de cooperación internacional para promover que se mantenga la capacidad técnica en el área. Por ejemplo, se sugería a estas entidades perfiles de personal que impedían la contratación de personal no calificado. Además, se estipulaban plazos de ejecución de los programas durante los cuales los expertos a cargo de los mismos no deberían ser despedidos. En este sector, más que en el MEF, los recursos de las entidades internacionales y agencias bilaterales fueron cruciales para incrementar la capacidad técnica. De US\$ 290 millones invertidos en programas del MINSA vinculados a la reforma de 1994 a 1998, 152 millones provinieron del exterior (Ugarte y Monje 1999:575).

Esta importancia de la cooperación externa para financiar e impulsar determinados programas de reforma no dio lugar a una subordinación a las entidades de cooperación por parte del MINSA (Ewig 2004: 228-230). Las reformas propuestas por la cooperación internacional no fueron siempre adoptadas, como pudo apreciarse en el caso de la fallida reforma en salud que se impulsó desde el MEF, similar a la que promovía el Banco Mundial. Si bien varios de los programas implementados a través de la década se inscriben dentro de las recomendaciones del BM (focalización, administración compartida, por ejemplo), en otros aspectos los expertos del MINSA mantenían una visión más cercana a la de la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud y el Fondo de Naciones Unidas para la Población. Es decir, existía un razonable nivel de independencia de presión externa para implementar las políticas diseñadas en el sector. Las entrevistas realizadas por

Christina Ewig en su estudio del caso peruano (1999; 2004) muestran que las entidades que financiaban los proyectos de reforma efectuaban un control bastante superficial de las actividades de los técnicos del MINSA.

Un aspecto muy particular de esta experiencia es que los cambios iniciales del Ministerio se lograron sin que los sectores políticos se involucraran. El equipo técnico era consciente que cambios legales profundos requerían mucha negociación con diversos sectores. Optaron por realizar un proceso de cambios silencioso y utilizando los recursos a su alcance. La mayoría de estos cambios fueron aprobados por medio de decretos ministeriales discutidos por el equipo técnico y los asesores contratados en cada tema (Ewig 1999: 490-493). Por el lado de los políticos éstos parecían no entender qué es lo que se hacía desde esta área (Arroyo 2000: 549-551; Ugarte y Monje: 591).<sup>41</sup>

Es por ello que las reformas legales para institucionalizar algunos de estos cambios recién fueron hechas mucho más adelante, en 1997, por medio de la *Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud* (Ley 26790) y la *Ley General de Salud* (Ley 26842). El hecho de que estas reformas fueran realizadas casi bajo el radar político explica porque se la ha llamado “reforma silenciosa” (Arroyo 2000:542-547), política del “sigilo” (Ewig 1999) o una reforma de “perfil bajo” (Ortiz de Zevallos et al 1999: 22).

Durante el periodo estudiado existieron tensiones y conflictos entre los ministros de salud y la OCI, al parecer por el débil control que tenía el Ministro sobre los programas a cargo de esta oficina. Sin embargo, los ministros pasaban y la oficina seguía funcionando. Esta continuidad se explica en parte por la continuidad misma: al estar a cargo de la ejecución de créditos externos comprometido por plazos determinados era políticamente costoso para un ministro afectar el desenvolvimiento de los proyectos. Un error producto de la politización sería reclamado por actores externos involucrados en el financiamiento. La permanencia de los Ministros de Salud en el cargo es por lo general corta y cuentan con poco tiempo para desarrollar grandes cambios. Desactivar estas áreas era un riesgo difícil de asumir. Además, como se ha discutido, la

---

<sup>41</sup> Lo cual parece bastante común en el sector. Ortiz de Zevallos et al. señalan, por ejemplo, que un miembro de la oposición integrante de la Comisión de Salud del Congreso ni siquiera estaba al tanto de la reforma de los CLAS tiempo después de su implementación (Ortiz de Zevallos et al. 1999: 27).

complejidad de los programas hacía difícil que los ministros pudiesen entender lo que hacían los técnicos. Casi por inercia, entonces, la OCI logró un importante nivel de estabilidad e influencia.

Esta mayor estabilidad durante el periodo de 1994 a 2000 también se dio entre los directores de las diferentes áreas del MINSA (Arroyo 2001:50). Si bien los ministros cambiaban era más común que los directores del MINSA quedaran en sus cargos. Más investigación es necesaria para encontrar la causa de esta permanencia, pero una posibilidad es que las propias áreas se vieran favorecidas por la estabilidad de la OCI y las reformas en curso que también les dio protección de los cambios políticos.

Un aspecto importante para evaluar el impacto de la reforma en el sector es apreciar cómo las prioridades durante esos años cambiaron para enfocarse en los centros de atención primaria. El desarrollo de la infraestructura de salud demuestra esta prioridad. Mientras que en esos años el número de hospitales se mantuvo en el mismo nivel, los centros de salud y especialmente los centros de atención primaria se incrementaron considerablemente.

**MINSA Infraestructura de Salud (1980-2002)**

	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1992</b>	<b>1996</b>	<b>2002</b>
Hospitales	114	123	130	148	136	138
Centros de Salud	451	592	826	826	1028	1179
Centros de Atención Primaria	1402	1776	2662	2958	4762	5415
Otros				2	7	111
<b>Total</b>	<b>1967</b>	<b>2491</b>	<b>3618</b>	<b>3934</b>	<b>5933</b>	<b>6843</b>

Fuente: Minsa 2007.

Luego de cinco años de funcionamiento, la OCI fue percibida como concentrando demasiado poder en el ministerio. Por decisión del Ministro Alejandro Aguinaga (agosto 1999-Noviembre 2000) el director del área desde 1993 fue reemplazado. Ese año un nuevo préstamo había comenzado a ser negociado para implementar nuevas políticas de

salud. El segundo semestre de 1997 ya se había iniciado el Seguro Escolar Gratuito (SEG) (Arroyo 1999:575) y en 1999 el Seguro Materno-Infantil (SMI). Este último fue promovido por la cooperación internacional y aceptado por el gobierno, aunque los expertos del MINSA consideraban que todavía no era el momento adecuado para implementarlo y dudaban de su impacto (Ewig 2004). De acuerdo a un entrevistado, ex funcionario de la OCI que pidió reserva, la decisión de implementar estos seguros tuvo que ver con el mayor interés de sectores políticos en los programas de salud por su posible impacto electoral, especialmente acercándose la elección del año 2000. De pronto la salud se convertía en un tema de interés para los actores políticos.

La implementación adecuada de estos programas, además de demandar recursos considerables para cumplir con su cobertura, hacía necesario un cuidadoso manejo técnico para garantizar una adecuada focalización. Por ello, cuando se plantea a la OCI implementar seguros de cobertura amplia para sectores de la población los técnicos del área fueron conscientes que se requería una importante inversión que no sería otorgada por el tesoro público. A fin de enfrentar el reto se inician tratativas para lograr un préstamo de US\$ 270 millones, financiado un tercio por el BM, otro tercio por el BID y el restante por fondos de la cooperación canadiense, británica y el tesoro público.

La caída del Fujimorismo, sin embargo, afectó estos procesos. En el año 2000, durante el gobierno de transición, se decidió no solicitar este préstamo considerando que no era conveniente para el país tan alto endeudamiento externo. Un préstamo menor, de aproximadamente US\$ 88 millones, fue aprobado. Esta restricción de recursos, fuertes tensiones internas y los escándalos de corrupción del fujimorismo, hicieron que varios de los funcionarios del área se alejen del MINSA en el periodo 2000-2001.

La evaluación sobre las reformas en el sector durante los años del gobierno de Alberto Fujimori realizada por Eduardo Pretell, Ministro de Salud durante el gobierno de transición, es mixta. Si bien resalta lo que en su opinión fueron errores de implementación de los programas, indica que se lograron importantes avances en el Ministerio (CLAS, seguros para población vulnerable, entre otros). Pretell consideró que era muy importante mantener a quienes habían ganado experiencia técnica en el manejo

del sector durante esos años y no se habían involucrado con el manejo político del sector.<sup>42</sup>

En la campaña electoral del 2001 Alejandro Toledo prometió implementar un seguro integral de salud de ganar la presidencia. Esta promesa resultaba bastante improbable de cumplir cabalmente dados los magros recursos con los que cuenta el sector. El Seguro Intergral de Salud (SIS), implementado en el 2002, es el resultado de esta promesa electoral y de los avances realizados dentro del ministerio durante el gobierno de transición para integrar el SEG y el SMI. Estudios independientes han encontrado un impacto positivo de ambos seguros –SEG y SMI- en la población. Sin embargo, también se ha hallado superposición con otros programas, problemas de cobertura y deficiencia en la focalización (Parodi 2007:31). El reto de un SIS como el propuesto parecía mayor de lo que el MINSA podía afrontar.

En el 2001, Luis Solari (julio 2001-enero 2002), un médico perteneciente a Perú Posible, fue nombrado Ministro de Salud. Solari es un médico de fuertes valores católicos y se opuso a diversas políticas desarrolladas por el ministerio, especialmente aquellas relacionadas con el control de la natalidad. De acuerdo a Solari diversos expertos que trabajaron en el MINSA durante el gobierno de Fujimori fueron despedidos durante su periodo por su responsabilidad en la forma como condujeron las políticas en salud y por actos de corrupción.<sup>43</sup> Funcionarios que compartían la visión de Solari sobre la salud pública fueron nombrados en el Ministerio. Su sucesor, Fernando Carbone (enero 2002-junio 2003), tenía las misma visión de la salud que Solari. Este periodo “católico” es recordado por diversos expertos como uno en que la continuidad de varios programas fue afectada. Lo que es más relevante para nuestro estudio no son estos conflictos en sí, sino que el periodo de Solari muestra cuan fácilmente pueden cambiar las prioridades del sector y despedir personal con muy poca capacidad de resistencia por parte de los expertos y sin que la ciudadanía conozca de estos cambios. Es evidencia, entonces, de la debilidad y precariedad de los técnicos en esta área.

---

<sup>42</sup> Entrevista a Eduardo Pretell. Una evolución más detallada del punto de vista del gobierno de transición sobre el periodo Fujimorista se encuentra en la memoria ministerial del Ministro Pretell (MINSA 2001).

<sup>43</sup> Entrevista a Luis Solari, junio 2007.

La experiencia de la OCI, entonces, es excepcional por el monto de recursos disponible de la cooperación internacional, el número de expertos con buenos salarios trabajando en el MINSA y por la continuidad de los programas. Como se ha señalado, se debate en círculos de salud pública qué tan adecuadas fueron las reformas implementadas desde estas áreas. Las principales críticas contra la implementación de las reformas de la OCI (y del MINSA en general) es que no buscaron desarrollar capacidades internas en el ministerio y que no fueron discutidas con otros actores sociales. Esta mayor socialización, se argumenta, podría haber dado por resultado mejores reformas y evitado los errores y abusos cometidos en algunos programas (planificación familiar, tuberculosos). Asimismo, habría promovido la continuidad de las reformas al difundirlas entre aliados interesados en impulsarlas, como sectores especializados en salud pública o la propia sociedad (Arroyo 1999; 2001; 2002; Ewig 1999; Francke 2001; Ugarte y Monje 1999: 606-611<sup>44</sup>).

Esta perspectiva tiene sustento en los hallazgos de este informe pues la “insularidad” facilitó el cese abrupto de esta capa técnica del MINSA en el 2002. Sin embargo, también es cierto que la mayor discusión de las reformas pudo haber dado lugar a entrampamientos y demoras que hubiesen terminado por hacerlas fracasar. En un área tan politizada como la salud este riesgo es considerable.

En los periodos ministeriales siguientes no se observa que esta capacidad técnica haya vuelto al MINSA en niveles similares a los de los noventa. Un nuevo ministro, Alvaro Vidal (junio 2003-febrero 2004), revirtió varios de los cambios realizados durante el periodo de Solari. Vidal era un líder gremial que desde los noventa se opuso a las reformas que denomina como “neoliberales” en salud y en el sistema de pensiones. También es profesor en la Facultad de Medicina (San Fernando) de la Universidad de San Marcos. El nuevo ministro despidió a la mayoría de asesores de Solari y Carbone y nombró a nuevos directores, varios de ellos provenientes de la Escuela de Salud Pública de San Marcos. Alejandro Toledo nombró como viceministro de Vidal a un abogado de *Perú Posible*.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Cabe señalar, sin embargo, que como resaltan Ortiz de Zevallos et al, en el caso de los CLAS el apoyo de la comunidad y la “demanda” que los expertos lograron crear para justificar ampliar el programa fue muy importante para su difusión (Ortiz de Zevallos et al 1999:23-26).

<sup>45</sup> Entrevista a Álvaro Vidal.



Ocho meses después una nueva ministra, la neuróloga y máster en gestión pública, Pilar Mazetti fue nombrada Ministra de Salud y se mantuvo en esta posición hasta el final del gobierno del Alejandro Toledo en el 2006 lo cual le permitió darle continuidad a una serie de programas. Mazetti también nombró nuevos directores y asesores vinculados a ella por su trabajo de varios años en el sector salud. Su gestión es reconocida como eficiente y por intentar devolverle capacidad técnica de alto nivel al sector, aunque hubo problemas presupuestales para atraer a técnicos calificados al ministerio. Una razón, como mencionó uno de los entrevistados bajo reserva, es que existía el temor de dejar un trabajo para perderlo cuando cambiaran a la ministra.

Más allá de la buena voluntad de los ministros involucrados, el MINSA no logró reforzarse técnicamente al mismo nivel de los noventa durante el periodo presidencial de Alejandro Toledo. Esta evaluación no se refiere a las políticas del sector en su conjunto, que pueden haber sido más o menos adecuadas a las de los noventa, sino a la ausencia de una capa técnica con poder e influencia al interior del ministerio. La experiencia reciente muestra que esta capa técnica es esencial para la implementación y continuidad de programas de reforma ambiciosos. A pesar de avances en el acceso a la salud que representa el SIS, este seguro deja mucho que desear por su deficiente cobertura que ha desvirtuado sus promesas iniciales (Francke 2007:11; Parodi 2007:36; Defensoría del Pueblo 2007).

Al inicio de su gobierno el APRA continuó la tradición de nombrar médicos prestigiosos como ministros de salud y renovar a los directores del Ministerio. En julio de 2006 Carlos Vallejo, un oncólogo y Director del Instituto de Enfermedades Neoplásicas cercano al partido Aprista llegó al Ministerio. Como sus antecesores nombró nuevos directores y asesores. Algunos de ellos eran miembros de partido aprista aunque con experiencia en el sector, como su Viceministro, el entonces jefe de gabinete de asesores y el Ex-director del SIS. Recientes escándalos de corrupción en el Ministerio relacionados con los malos manejos del SIS en su atención a los damnificados del terremoto de agosto del 2007 en Ica dieron lugar al despido del director del SIS y al inicio de investigaciones penales contra varios funcionarios.

Desde diciembre de 2007 un nuevo ministro, el economista Hernán Garrido Lecca, está a cargo del sector siendo muy prematuro evaluar el impacto de su gestión

en el sector. Ya ha adelantado, sin embargo, que buscará desarrollar un verdadero seguro integral que proteja a la población más pobre. Sus primeros meses en el cargo se han visto eclipsados por constantes conflictos con la federación médica que lo acusa de desconocer el sector, mientras que el ministro y su equipo critican la ausencia de voluntad para el cambio del sindicato de médicos y de otros empleados. Estos conflictos llegaron a su momento más álgido en una huelga médica en septiembre de 2008.

Vemos en el MINSA, entonces, un sector débil en cuanto a capacidad técnica de alto nivel y dependiente de los vaivenes políticos. Las altas posiciones dentro del Ministerio, como directores y jefes de proyectos especiales, están atadas a los cambios de Ministro. Una excepción a esta tendencia es el periodo 94-99 en el que por medio de la cooperación internacional y reformas de bajo perfil, pero de importantes consecuencias, se logró impulsar una serie de cambios en el sector. En el resto del periodo analizado no apreciamos que los expertos del MINSA hayan logrado un nivel relevante de influencia y poder en el Estado como al alcanzado por la OCI.

#### **IV. Similitudes y diferencias: agencia y contexto.**

La evidencia encontrada, entonces, indica que existen divergencias importantes en los niveles de autonomía política de ambas “islas de eficiencia”. Por un lado, encontramos en el Ministerio de Economía una mayor continuidad e influencia. En este sector el cambio es más fuerte que la continuidad con su situación en los ochenta. Por el contrario, en Salud vemos que la experiencia técnica de la OSI fue revertida y en la actualidad el sector sigue siendo uno donde existe poca capacidad y autonomía frente a los cambios políticos. En el MINSA la continuidad con los ochenta describe mejor que el cambio lo sucedido en los últimos años. Como se discutirá en el apartado cinco, esta diferencia también marca una clara divergencia en el impacto que tienen ambas áreas sobre el resto del Estado.

Más adelante se señalarán las causas que explican esta variación. Concentrarnos en las diferencias, sin embargo, oculta interesantes similitudes entre ambos casos. Estas similitudes ofrecen lecciones importantes sobre el diseño de políticas públicas en el país pues resaltan la importancia de la agencia y la capacidad técnica para avanzar propuestas en áreas burocráticas y políticas muy complejas.

#### IV.1. Resaltando las similitudes: agencia y conocimiento.

Más allá del resultado final, en ambos casos se aprecia la importancia de la mayor capacidad técnica de los funcionarios de estas áreas para ganar un espacio de maniobra que les permitió implementar preferencias que no siempre coincidían con la de los sectores políticos o la burocracia del sector. Estos resultados son evidencia de cómo contar con conocimientos especializados en la formulación e implementación de políticas públicas ofrece ventajas sobre otros representantes del Estado que carecen de estas capacidades.

Ambos casos confirman los hallazgos de algunos autores que estudian el poder de los tecnócratas en América Latina. Estos autores señalan que utilizando su mayor sofisticación y conocimiento de la política pública los tecnócratas fuerzan a los políticos a adoptar decisiones de acuerdo a criterios técnicos (Centeno 1993:316; Grindle 1977: 423). En ambos casos se observa que los expertos de estas áreas lograron incrementar su autonomía e iniciar procesos de reforma que a su vez sirvieron para aumentar su poder. Incluso en un sector tan complicado y politizado como el MINSA los expertos en salud fueron capaces de ganar este espacio e implementar sus reformas. Esta independencia se basa más en estrategia y cálculo que en confrontación o control sobre los políticos. Los expertos trabajando en estas áreas utilizan la prudencia, negociación y la construcción de alianzas para sobrevivir en aguas políticas peligrosas<sup>46</sup>.

Los casos permiten identificar algunos mecanismos que permiten incrementar el poder de las áreas técnicas y mantener su continuidad. Muestran, por ejemplo, cómo iniciados los programas de reforma, contradecir a los técnicos a cargo de los mismos requiere justificaciones técnicas que los políticos no pueden formular. Por tanto, estas áreas se vuelven menos vulnerables a la presión política. Asimismo, este mayor conocimiento permite a los técnicos demorar decisiones que no desean implementar a pesar de ser ordenadas por un Ministro que no comparta sus preferencias. Sabiendo que los tiempos políticos son más urgentes, los técnicos pueden ganar tiempo hasta que otro tema atrape el interés del político. Esta estrategia es más útil en sectores

---

<sup>46</sup> Similares estrategias observa Carpenter en su estudio sobre la autonomía de ciertas burocracias en EEUU (Carpenter 2001).

donde hay una alta rotación de los ministros, como en Salud. En el caso del MEF esta estrategia se usaba más bien cuando el ministerio recibía demandas de congresistas. Convocar a reuniones, establecer mesas de discusión, pedir la opinión de otros organismos, son todos métodos que permiten diferir algunas de estas presiones.<sup>47</sup>

Adicionalmente, ambos casos muestran cómo desde estas áreas (aunque más en el caso del MEF) se buscó el apoyo directo o indirecto de otros actores sociales a fin de incrementar su influencia sobre los políticos. Contar con justificaciones técnicas y alertar sobre los costos de ciertas decisiones políticas facilita la búsqueda de dicho apoyo. Conversaciones con otras áreas técnicas, discusión de proyectos con partidos de oposición, coordinaciones con entidades de cooperación internacional o incluso utilizar la prensa para lograr apoyo público a ciertas medidas son todas estrategias de construcción de apoyo externo.

Aquí es donde terminan las similitudes y empiezan las diferencias. El éxito de estas estrategias de defensa fue más alto en el sector economía que en el sector salud. Entonces, si bien la agencia importa, en salud no logra los mismos resultados pues los programas de reforma enfrentan barreras mucho más grandes que las que existen en Economía. Es decir, más allá de políticas públicas bien diseñadas y voluntad técnica de desarrollarlas, habrían límites a la acción de los reformadores por la propia naturaleza del sector. Estos límites harán difícil mantener la capacidad técnica en áreas como salud en el largo plazo. ¿Cuáles son estas diferencias en el contexto político y social que rodea a estas áreas?

#### IV.2. Explicando las diferencias: contexto.

La respuesta para entender esta variación en el sector está en el contexto que rodea al sector economía. La información recogida y las entrevistas identificaron tres causas/mecanismos por los cuales el contexto tiene efectos que incrementan el espacio de maniobra de los técnicos en estas áreas y limita la intervención política: (i) los costos de que el sector no sea conducido en forma técnica y el tipo de actores interesados en

---

<sup>47</sup> Aunque no referido al MEF sino al BCR, es interesante constatar una estrategia similar por la que el BCR intentó reducir la presión política sobre su directorio cuando se le demandaba un importante crédito para el Banco Agrario durante el primer gobierno de Alan García (Velarde 1998:19-21).

mantener una conducción profesional del área, (ii) el consenso existente sobre lo que constituye política económica prudente y (iii) las ventajas que da contar con conocimientos económicos que amplían las posibilidades laborales de quienes trabajan para el Estado.

El contexto importa, primero, porque la economía es un área cuyo manejo tiene profundas implicancias para diversos actores. Para comenzar, evidentemente, la ciudadanía demanda que la economía vaya bien. Pero también empresarios, bancos, instituciones internacionales, entre otros, abogan por un manejo cuidadoso de la economía. Los costos para estos actores de desarrollar políticas económicas centradas en el interés político electoral son muy altos.

Evidencia de este tipo de interés se hace más evidente en momentos políticos claves, como cuando se decide cambiar al Ministro de Economía. Durante los días que no se conoce el nombre del nuevo ministro diversos actores sociales realizan pronunciamientos sobre las capacidades que debe tener quien sea nombrado. Se resalta la necesidad de que no tenga vínculos partidarios y que tenga las credenciales técnicas para ocupar el puesto. La presión para que Fujimori nombre un ministro con un perfil similar a Boloña, para que Alejandro Toledo garantice que no entregaría el manejo económico a su partido y que Alan García nombre a un ministro con capacidad de oponerse a sus preferencias son todos ejemplos de la importancia de este control.

Asimismo, partidos políticos de oposición que buscan ocupar el poder en el siguiente periodo presidencial esperan que la economía esté encaminada, sin que los gastos de hoy se conviertan en costos para su gestión. Les interesa, además, que se restrinja el uso de recursos del Estado en la campaña. Este interés político, por ejemplo, hizo al APRA un importante aliado del MEF durante los últimos años del periodo de Toledo. El MEF, asimismo, se encargó en el 2006 de enviar un mensaje claro de imparcialidad política a los partidos en contienda al señalar que el presupuesto de ese año tendría un porcentaje de gasto mensual similar al de años anteriores, dejando así en claro que los meses electorales no afectarían los desembolsos.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Entrevista a Fernando Zavala.

Por el contrario, la salud pública es un tema que tiene como principales interesados a sus usuarios, básicamente sectores débiles y pobres, con poca capacidad de presión y crítica al Estado. Los sectores acomodados cuentan con sistemas de salud privados que los alejan de la atención pública, con lo cual se reduce la demanda social por reformar estos servicios. Los gremios que trabajan en los hospitales públicos tienen intereses que frecuentemente se oponen a los intereses de los usuarios. En América Latina, además, es conocido que los políticos usan el sector como fuente de trabajo clientelista por el alto número de puestos que pone a su disposición (Kaufman y Nelson 2004: 12). Los aliados de los técnicos del MINSA están en la cooperación internacional o la sociedad civil, actores mucho menos poderosos que los interesados en la economía. Es decir, la red de seguridad de los técnicos del MINSA es mucho menor que la del MEF: existen menos incentivos para desarrollar políticas adecuadas y en caso que se intente controlar políticamente el sector habrá menos actores defendiendo las políticas técnicas.

Un segundo elemento es que esta protección externa se ve reforzada por el mayor consenso de qué constituye un manejo prudente del sector. Pareciera que la crisis del ochenta ha significado un aprendizaje por “shock” de que el área económica mal conducida puede tener efectos desastrosos. Esta conciencia obliga a estos otros actores a mirar más de cerca el manejo económico del Estado y ha motivado que entre los economistas existan menores diferencias de enfoque. Fue común escuchar entre los entrevistados, tanto técnicos como políticos, que hay límites que respetar en el manejo de la economía para no repetir la crisis de hiperinflación de los años ochenta. El Primer Ministro Jorge Del Castillo, por ejemplo, señaló que al entrar al gobierno el APRA tenía muy claro que debía ser muy cuidadoso de dar señales de respeto al manejo técnico de la economía.<sup>49</sup> Asimismo, apoya esta idea que los economistas nombrados por Alejandro Toledo en el MEF y al BCR que fueron catalogados como de izquierda o incluso heterodoxos siguieron, con ligeras variaciones, la política económica en marcha.

En salud, por el contrario, las opciones sobre qué políticas resultan adecuadas son mucho más amplias. Si bien los programas de salud universales presentados por Izquierda Unida en los ochenta se reconocen hoy como irreales dada la magnitud de recursos necesarios para implementarlos, todavía el espacio de discrepancia sobre cómo enfocar el problema de salud pública es considerable. En esas condiciones ni siquiera los

salubristas son aliados de los salubristas trabajando en el sector. Hay mucho menos consenso entre ellos, lo que se traduce en menor apoyo e incluso conflictos muy severos.

Una tercera diferencia vinculada al contexto radica en que las posibilidades de desarrollo profesional son diferentes en ambas áreas. Trabajar en el sector economía puede ser más rentable en el mediano y largo plazo que trabajar en el sector salud. Dicho crudamente, ser experto en economía paga mucho más que ser un técnico salubrista. Los economistas del MEF parecen tener mayor margen de autonomía que el personal de otros sectores pues su trabajo les permite ampliar sus posibilidades laborales en el futuro. Estos economistas se saben competentes para trabajar tanto en la empresa privada como en instituciones financieras internacionales al dejar su trabajo en el Estado. El tiempo pasado en áreas de decisión económica puede ser visto como una inversión por los conocimientos adquiridos así como por los contactos realizados al interior del Estado. El costo del despido para estos funcionarios, por tanto, no es tan alto permitiendo a su vez mayor autonomía del control político: los políticos saben que tienen al frente personas al que el trabajo no les va a faltar.

Por el contrario, quien se dedica a la salud pública deja de lado otras posibilidades de desarrollo profesional más rentables y reduce sus opciones a trabajar para el Estado, ONGs locales o internacionales vinculadas a la salud pública o como profesores en la universidad. En el caso de los médicos trabajando como salubristas ello es evidente: un salubrista conoce sobre las mejores políticas para curar, pero pierde experiencia sobre cómo curar.

El contexto, entonces, importa e incrementa considerablemente la posibilidad de que las áreas sociales se mantengan técnicamente débiles. Por el contrario, áreas vinculadas a intereses más generales y de actores más poderosos en los que existan mayores consensos sobre las políticas a ser implementadas ofrecen mejor oportunidad de ampliar la capacidad técnica.

El caso de Colombia permite ilustrar mejor esta importancia del contexto para ilustrar estas diferencias. Diversos académicos coinciden en que en Colombia una tecnocracia económica altamente capacitada y con gran influencia en el diseño de

---

<sup>49</sup> Entrevista a Jorge del Castillo.

políticas públicas dirige desde hace décadas instituciones como el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y el Banco de la República. Desde los sesenta sólo personas de mucho nivel profesional y académico han trabajado en estas posiciones. (Botero 2005; Herschberg 2006; Juárez 1993; Thorp y Durand 1997; Urrutia 1991). Salvo en el caso del Banco de la República, no existen reglas formales que garanticen la autonomía de estas áreas y sin embargo se ha desarrollado una meritocracia con reglas informales de excelencia. Es común en estos casos es ver cómo los profesionales luego de trabajar varios años para el Estado con salarios bastante bajos son luego contratados por la empresa privada, universidades, centros de investigación o entidades financieras internacionales. En opinión de Thorp y Durandt, esta cercanía no ha hecho a los técnicos colombianos ser “capturados” por el sector privado pues parte de su prestigio se basa en actuar independientemente (Thorp y Durandt 1997).

Sin embargo, este sistema meritocrático no se encuentra en todos los sectores del Estado. El Estado colombiano es conocido por sus graves problemas de clientelismo en todos sus niveles, especialmente en sus sectores sociales. Asimismo, tiene problemas similares de debilidad burocrática a los que encontramos en otros estados de la región. Si bien la tecnocracia económica colombiana ha existido desde los sesenta, estas capacidades no han sido desarrolladas de igual manera en otras áreas del Estado.

Antes de concluir esta sección, cabe detenerse en un área que es una excepción en el MINSA y cuya experiencia refuerza varias de nuestras conclusiones sobre la importancia de la agencia y el contexto. La Dirección de Epidemiología del MINSA es un área que contrasta con otras del Ministerio por su mayor capacidad técnica y especialmente por su continuidad. Analizar esta excepción en un sector volátil sirve para entender mejor las causas de la estabilidad técnica en otros sectores como el MEF. Asimismo, muestra que el profesionalismo en un sector del Estado no es garantía de contagio de capacidades en el resto del sector.

En la Dirección de Epidemiología se observa una mayor continuidad de su personal y su calidad técnica resalta al revisar la información producida por sus funcionarios. El último director del área dejó su puesto el 2007 después de seis años en el mismo y su Sub-directora fue nombrada como directora. Los tres directores que los



precedieron lograron una estabilidad de más de treinta meses en sus puestos, algo inusual en el MINSA (Arroyo 2001: 50). Asimismo, el personal del área tiene en su mayoría educación especializada pues es un requisito necesario para ingresar a la misma. Parte de la función de la oficina es producir estadísticas sobre epidemias en el país, siguiendo un formato unificado. Esta información es transmitida a otras instituciones en el Perú y el extranjero que hacen seguimiento a estos indicadores. Para cumplir su propósito la dirección cuenta con representantes en todas las regiones, los cuales reportan a la oficina central en Lima. Los nombramientos en estas áreas son coordinados desde Lima.

¿Qué explica la estabilidad de esta área en un ministerio tan volátil? Tres razones explicarían esta situación, similares a las que encontramos en el MEF. Primero, los costos políticos de no mantener profesionales especializados en un área tan delicada. Como recalcó un experto en salud entrevistado, ningún político quiere afrontar los costos de una epidemia.<sup>50</sup> El propio nombre de la oficina es ya un desincentivo para influir mucho en ella. Su delicada responsabilidad, entonces, parecería darle al área una suerte de protección natural.

Segundo, el apoyo que ha recibido el área desde los años setenta por parte de USAID y otras instituciones de EEUU como la universidad de Johns Hopkins. Parte de este apoyo externo fue utilizado para organizar un curso anual sobre control de epidemias, el Programa de Especialización en Metodología de Campo (PREC). Es común, además, que funcionarios del área sigan cursos de capacitación en el extranjero. Vemos una situación similar a la de la Oficina de Cooperación Internacional: con recursos externos invertidos en proyectos complejos se incrementan los riesgos de hacer cambios profundos en el área. Asimismo, se cuentan con recursos para desarrollar sus actividades y no depender al Estado como única fuente de financiamiento.

Tercero, demostrando que la agencia es importante para incrementar la independencia, los funcionarios de esta área han utilizado sus recursos para defender su autonomía y especialización. Desde los ochenta, gracias a una solicitud especial de los responsables del área aprobada por el Ministerio, aprobar el PREC es un requisito

para trabajar en esta dirección, requisito que no admite excepción ni en el caso de personas con especialidades en el extranjero.<sup>51</sup> Epidemiología, entonces, se ha convertido en un sector especializado en el MINSA, con un lenguaje difícil de entender a quienes no pertenecen al área y complejos métodos de recojo de información que requieren capacidad especializada.

La impresión que deja la oficina, sin embargo, es que parte de su éxito y supervivencia técnica depende de esta estrategia de aislamiento. En efecto, las capacidades de la Dirección y el profesionalismo en las políticas que desarrollan están fuera de discusión. Sin embargo, se le aprecia separada del MINSA, siendo poco su efecto sobre el Ministerio. Epidemiología cuenta ya con años con una reputación ganada como área de calidad técnica, pero el Ministerio ha mantenido durante ese tiempo su precariedad. En el sector salud, entonces, el éxito de mantener la independencia antes que con ganar poder tendría que ver con pasar desapercibido.

En conclusión, estos son los causas/mecanismos identificados que limitan la politización del sector economía y permiten cierta estabilidad técnica en el mismo. La agencia de los técnicos del MEF se ve incrementada por este contexto. Sin embargo, el análisis estaría incompleto si no se investigan otras posibilidades por las que el contexto puede determinar este resultado. Es plausible pensar que la razón más importante para haber logrado esta independencia de la política sería volviéndose más dependiente de otros actores poderosos que les brindarían, directa o indirectamente, protección. El poder del MEF derivaría de otra fuente y no de la propia institución. El MEF podría desarrollar sus políticas siempre y cuando respete y defienda los intereses de estos actores. ¿Es esto lo que observamos?

#### IV.3. MEF: ¿agente de terceros o Independiente?

Dos tipos de teorías pueden plantearse para explicar la forma en que el contexto da independencia al MEF. La primera resalta su vínculo con otros actores poderosos interesados en la economía y a su vez puede adoptar dos versiones: depender de instituciones financieras internacionales o depender de intereses económicos

---

<sup>50</sup> Entrevista a Rubén Espinoza.

<sup>51</sup> Entrevistas a Gladys Ramírez y a Rubén Espinoza.

dominantes. Según estas teorías estructurales, es gracias al poder de estos actores que el MEF lograría ser protegido de los intereses mayoritarios y los representantes políticos. Estas dos teorías, además, permiten explicar la variación entre áreas económicas y sociales. Al tener estos actores mayor interés en las áreas económicas, se entendería porqué las áreas sociales pasan a un segundo plano.

La segunda teoría da mayor importancia al sector y a los técnicos como agentes de su propia independencia. El Estado y sus entidades no son una arena donde los sectores sociales compiten para ganar influencia, sino un actor con capacidad de desarrollar sus propias políticas e intereses (Skocpol 1985). Tras la crisis del ochenta, el MEF entró en una trayectoria distinta, logrando mayor independencia y poder en el Estado. El MEF puede estar más cerca a unos actores que de otros, pero logra mantener preferencias diferentes de estos y, llegado el caso, puede enfrentar a estos sectores poderosos. A continuación se discute brevemente cada posibilidad. Como se señaló antes, más que una respuesta definitiva ofrezco indicios de porqué una de estas teorías parece más adecuada que las otras. Sin embargo, nueva evidencia puede cambiar o refinar esta apreciación.

a. ¿Agente de intereses externos?

Una primera teoría a considerar es que el MEF actúe como agente de intereses externos, concretamente instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo. Hay razones para considerar esta posibilidad. Las instituciones financieras internacionales juegan un papel muy importante en la región. El vínculo entre estas instituciones y los estados son fluidas, e incluyen la promoción y difusión de políticas, cursos de capacitación a sus funcionarios y el financiamiento de diversos proyectos de reforma del Estado. En una economía globalizada, sin embargo, la forma más clara en que estas instituciones pueden afectar la política interna es por medio de la aprobación que estas instituciones deben dar para acceder a créditos o préstamos. La opinión de estas organizaciones es decisiva, dando lugar a acuerdos de condicionalidad que restringen la capacidad de acción de estados en vías de desarrollo (Stallings 1992; Kahler 1992).

El papel de estas instituciones ha sido sin duda importante en el Perú y en la región, especialmente durante la crisis económica vivida durante los ochenta. Luego del conflicto entre el gobierno del APRA y el FMI por la decisión de restringir los pagos de la deuda externa fueron necesarios grandes esfuerzos para recuperar la confianza de estas instituciones. La crisis dio lugar a que a inicios de los noventa se acordara la adopción de importantes reformas de mercado a cambio de obtener préstamos y créditos para superar la crisis. Durante esos años los préstamos fueron utilizados en aspectos vinculados a la “supervivencia” del Estado como pago de salarios. Los préstamos también se usaron para contratar técnicos en el MEF: paradójicamente, entonces, la capacidad del Estado peruano se incrementó con fondos internacionales. Abona a esta teoría que sea común observar a expertos en economía dejando el Ministerio para trabajar en estas instituciones, o llegar al Ministerio por haber ocupado puestos en ellas.

Sin embargo, la evidencia no muestra una posición de subordinación del MEF hacia estos sectores y esta influencia externa no puede explicar que el poder del ministerio se haya mantenido incluso en tiempos de abundancia económica. Primero, los expertos que trabajaron en el MEF durante esos años presentan argumentos importantes para rechazar esta posición. El equipo económico reclutado en 1991 señala que desde antes ya promovían la reforma económica liberal como solución a los problemas del Perú, como puede rastrearse de sus apariciones públicas en los ochenta. Evidencia de este compromiso previo lo encontramos en que los expertos promovieron por políticas más drásticas que las sugeridas por las entidades financieras internacionales (Weyland 2002: 19-22).<sup>52</sup> Por ejemplo, el programa de shock implementado para controlar la inflación fue más drástico del enfoque sugerido por estas organizaciones y la reforma radical del sistema de pensiones se hizo aun frente a las dudas de estas entidades que proponían una aproximación más prudente.<sup>53</sup>

Segundo, como hemos discutido, el poder de estas entidades se ve drásticamente reducido en periodos de estabilidad o abundancia económica y sin embargo las áreas técnicas han mantenido su influencia. El MEF es influyente incluso cuando estas instituciones no tienen tanto control sobre la política interna del Estado,

---

<sup>52</sup> Entrevista con Fritz DuBois y Edgar Zamalloa.

<sup>53</sup> Entrevista con Fritz DuBois.

desvirtuando así una dependencia del poder externo. La mejor situación económica de los países tiene como consecuencia que se rechacen préstamos ofrecidos por estas entidades pues ya no son considerados necesarios. Por el contrario, la prioridad pasa a ser pagar la deuda externa y cancelar estos préstamos.

Entonces, si bien tienen poder para establecer ciertas agendas de reforma a los países en momentos de crisis, estas entidades están lejos de controlar lo que hacen los técnicos del MEF. Hay margen considerable para decidir la política económica como lo demuestra, además, que varios países de la región discrepen con las políticas promovidas por estas instituciones. Las instituciones financieras internacionales ayudan a entender la independencia política del MEF pero no son causa de la misma.

b. ¿Agente de Intereses privados?

Esta teoría asume que el Estado puede ser capturado por sectores económicos dominantes, especialmente en las áreas vinculadas a los intereses de estos sectores. Para que esta explicación no sea demasiado general y analíticamente débil debe reconocer las divisiones al interior del sector privado. Es un error considerar a los sectores empresariales como un sector homogéneo en el que todos los actores persiguen los mismos intereses. Los distintos sectores empresariales tienen preferencias muy diferentes en materia de política económica. No basta, además, con una diferenciación por actividad sino también es necesario preguntar cuáles son los mercados de sus productos, el mercado interno o externo (Silva 1996: 17-23; Edwards y Steiner 2008). No se trata, entonces, de un bloque que logra influencia en conjunto, sino de grupos que muchas veces se oponen unos a otros.

Una forma de refinar este argumento es enfocarse en intereses económicos dominantes con capacidad de controlar el Estado. Para considerar al MEF independiente no basta que pueda afectar algunos intereses, pues estos pueden ya ser secundarios o haber perdido el poder que tenían en décadas pasadas. Así, por ejemplo, es menos relevante para medir la independencia del MEF que sectores industriales o la Cámara de Comercio de Lima constantemente critiquen a este ministerio pues estos sectores tienen menos fuerza que en el pasado. Las duras críticas que hace frecuentemente el Presidente de la Sociedad Nacional de Industrias al MEF, por ejemplo, muestran los

evidentes choques de preferencias que existen entre ambos pero no es evidencia de autonomía del poder económico.<sup>54</sup> Lo importante, para hablar de independencia del mundo privado, es que el MEF pueda afectar, de ser necesario, intereses empresariales importantes. El MEF debe poder tomar medidas contra los que se consideran sectores poderosos dentro de la empresa privada en este momento.

Este tipo de teorías atando al MEF al interés privado puede adoptar diferentes perspectivas. Desde una perspectiva estructuralista “dura” el poder del Estado siempre será dependiente del poder de los grupos privados dominantes en la sociedad. Un primer problema con esta teoría es que la imagen de los grupos económicos como actores que controlan al Estado no reconoce el poder del Estado en América Latina o el Perú. En el Perú desde los sesenta los conflictos entre el Estado y determinados sectores productivos poderosos han sido frecuentes. El Estado peruano ha sido capaz de oponerse y modificar la composición de grupos económicos. La reforma económica del noventa, por ejemplo, muestra cómo el Estado tiene capacidad de controlar a los grupos económicos, incluso reestructurando su poder e influencia, y no viceversa. La reforma demuestra que la acción del Estado puede reconfigurar el poder empresarial en el Perú y no es el empresariado el que controla y define la política del Estado. La reforma del noventa se realizó aun en contra de poderosos intereses empresariales. Si bien la CONFIEP apoyó la reforma y los grupos que se verían afectados por ella la toleraron al inicio, poco después hubo una clara oposición a la misma. Más interesante aún, los sectores beneficiados no eran los más poderosos de esos años. La explicación contraria, entonces, parece más adecuada: el Estado hizo que unos grupos ganen más poder sobre otros. La actual convergencia de preferencias entre sectores privados dominantes y la política económica no sería más que el resultado de esta reconfiguración del poder privado.

Sin embargo, otras teorías menos deterministas pueden ser presentadas para defender la relación MEF-empresa privada. Francisco Durand, por ejemplo, concluye que el MEF está capturado por la empresa privada pero no desde una posición estructural “dura”. Durand encuentra en el cambio estructural producido por las reformas de mercado la razón por la que el MEF se ha convertido en agente de intereses privados. De acuerdo a Durand como resultado de las reformas de mercado, especialmente por las

---

<sup>54</sup> Entrevista a Eduardo Farah.

privatizaciones, el poder del Estado y su control sobre la actividad económica se debilitó y se incrementó el poder de la empresa privada. En la actualidad los intereses privados poderosos ya no son nacionales sino foráneos concentrados, principalmente, en sectores financieros, fondos de pensiones y sector minero (Durand 2006: 192-197). El poder privado ha capturado la política pública evitando que ésta se formule para el interés común.

Durand, entonces, no niega que el Estado pueda alcanzar independencia de las fuerzas socioeconómicas. Su posición es contingente: el Estado debilitado ha sido capturado por intereses privados. Este poder privado se incrementa, además, dada la relativa debilidad de partidos de izquierda, sindicatos y deja mayor espacio en el debate público para actores mejor estructurados y con más recursos (Durand 2006: 197-198).

Según Durand el MEF estaría capturado por estos intereses particulares. Evidencia de esta captura, de acuerdo al autor, es que los ministros de economía desde 1990 sean todos “empresarios o empresarios técnicos” y que los técnicos que trabajan en ellos hayan sido reclutados entre “neoliberales” y “las filas de los grandes estudios de abogados privados” (Durand 2006: 201). Esta tradición de nombramientos “pro empresariales” habría continuado con Alejandro Toledo. Evidencia concreta de esta influencia son los cambios en favor de las AFP’s que se han dado en el sistema de pensiones, la forma en que se negociaron los contratos de estabilidad tributaria, las exoneraciones tributarias y la manera en que se protegen las ganancias mineras (Durand 2006: 203-204).

La investigación realizada ofrece elementos que refuerzan esta perspectiva. Evidencia de esta cercanía entre mundo privado y el MEF, además, es que la principal fuente de empleo de los técnicos que dejan el MEF ha sido por lo general la empresa privada. Asimismo, es cierto que el sector recluta a varios de sus funcionarios del mundo privado. Pedro Pablo Kuczynski, por ejemplo, señaló que el Estado necesita promover y consolidar un sector de gestores de alto nivel pues mientras tanto dependerá del sector privado para contratar asesores especializados en determinados temas y áreas, produciendo un posible conflicto de intereses. Kuczynski narró cómo cuando necesitaba contratar a expertos en temas de reestructuración de la deuda tuvo

que buscarlos entre ex funcionarios o funcionarios de empresas financieras pues dentro del Estado era más difícil encontrar estas capacidades.<sup>55</sup>

En las entrevistas, además, fue muy claro que había intereses que pesaban mucho más que otros tanto por su llegada a los altos niveles del ministerio como por la capacidad técnica de ciertos actores económicos para defender y promover las políticas que los favorecen. Como señalara Beatriz Boza, ex asesora del MEF, en el Perú hay claramente intereses más influyentes que otros y mejores canales de acceso a los centros de decisión. Ello, en su opinión, restringe las prioridades en política pública al darle mayor relevancia y prioridad a ciertos problemas que otros.<sup>56</sup>

Sin embargo, a pesar de esta cercanía, la dependencia de la empresa privada no parece ser la causa de la influencia o estabilidad del MEF. Contra lo concluido por Durand en la investigación se encuentra que otros actores, como los políticos, sí mantienen influencia en el sector que contrapesa los intereses privados. El MEF en el diseño de la política económica debe tener en cuenta muchos otros intereses y hemos visto cómo debe responder a demandas de los sectores políticos. Estas demandas no siempre van en la línea de los intereses empresariales.

Asimismo, los funcionarios entrevistados, especialmente lo que pertenecieron a los gobiernos de transición y de Alejandro Toledo, muchas veces no pertenecían al sector que Durand define como “técnico empresarial”. Personas con posiciones en materia económica muy distinta a la de los tecnócratas del noventa ingresaron a trabajar al MEF sin que afectaran sustancialmente las políticas desarrolladas por el ministerio.<sup>57</sup> Entonces, la política económica escogida no sólo depende de la influencia privada sino de ciertos consensos compartidos incluso por economistas de diferentes tendencias. Similares cambios se dieron en el Banco Central de Reserva sin que se afectara la política monetaria del Estado.

Finalmente, hay casos de conflicto que demuestran divergencias de preferencias con estos sectores privados. Si bien, como señala Durand, encontramos menor

---

<sup>55</sup> Entrevista a Pedro Pablo Kuczynski.

<sup>56</sup> Entrevista a Beatriz Boza.

<sup>57</sup> Entrevistas con Kurt Burneo, Waldo Mendoza, Javier Kapsoli y Miguel Prialé.



evidencia de conflicto entre el MEF y los intereses empresariales fuerte en la actualidad esta congruencia era previsible por el cambio de política económica. Se presentan, sin embargo, suficientes conflictos como para negar que se trate de una relación de subordinación. En los últimos dos años se han dado conflictos entre sectores empresariales y el MEF por aspectos tributarios donde el MEF y los privados han chocado respecto a la interpretación de normas tributarias o la adopción de nuevos tributos (impuesto a las transacciones financieras, impuestos a las actividades en bolsa, etc).<sup>58</sup> En estos casos se observa una dinámica interesante que vale la pena seguir más de cerca: el Congreso se ha vuelto en estos casos tributarios un aliado de estos sectores empresariales contra el MEF.

Si bien la imagen de un MEF dependiente de intereses empresariales parece exagerada, quienes resaltan esta relación como preocupante apuntan en la dirección correcta. Este peligro se incrementa por la debilidad de otros actores que rodean a la economía. Por la propia dinámica del ministerio debería llevar a nuevos conflictos en diversos temas. Poniéndolo en términos simples, el “interés nacional” (tenga el contenido que este tenga) que el MEF defiende no siempre coincidirá con intereses sectoriales por más convergencia ideológica que exista. Sin duda alguna en el contexto peruano la cercanía a la empresa privada parece ser el principal peligro a la independencia técnica del MEF.

### c. ¿Independencia técnica?

La explicación más adecuada sobre la fuente de poder del MEF, entonces, es que se trata de un organismo independiente con la capacidad de establecer sus propias preferencias. Aún cuando haya actores más influyentes que otros, el MEF mantiene la capacidad de tomar decisiones de manera relativamente independiente de estos actores y afectar sus intereses de ser necesario. El poder del MEF, entonces, no pasa por la dependencia de algún actor en particular interesado en el quehacer económico sino por el espacio que el contexto de la política económica le da al MEF.

El MEF ha demostrado tener recursos para mantener un alto nivel técnico a través de cinco periodos presidenciales y parece difícil que esa imagen vaya a cambiar

---

<sup>58</sup> Entrevista a Eduardo Sotelo.

en el corto plazo. La pérdida de esta independencia requeriría un cambio drástico en el sistema político. La propia institución desarrolla estrategias que le permiten mantener, e incluso incrementar, su poder. Este resultado, sin embargo, es sólo probabilístico. El análisis del caso muestra que formas en que la calidad técnica puede verse reducida por demandas políticas, o cómo intereses particulares pueden tener un mayor peso incrementando el peligro que el sector no defienda objetivos generales sino particulares.

Esta independencia basada en el uso estratégico del conocimiento y el contexto del área económica permite resaltar por qué la actual cercanía del MEF con sectores de la empresa privada es preocupante. Si para mantener la independencia del organismo es relevante el “apoyo” que recibe de parte de terceros cuando algún actor intenta capturarlo, es preocupante que un actor sea más poderoso o influyente que los demás que rodean al MEF. Ante la debilidad de la figura presidencial durante los últimos años, la débil legitimidad y carencias técnicas del Congreso y los partidos políticos, la menor influencia de las entidades financieras internacionales y la debilidad de organizaciones de la sociedad civil, la empresa privada tiene más espacio para influir en las políticas del sector. Algunos intereses y políticas se vuelven más urgentes que otros.

Otra lección del trabajo, sin embargo, es que el peligro de la autonomía técnica en economía es contextual. En Colombia, por ejemplo, tras el fin del bipartidismo la tradición tecnocrática antes reseñada tiene en una figura presidencial popular su más preocupante amenaza. En su segundo gobierno el Presidente Álvaro Uribe ha nombrado como Ministro de Finanzas a un miembro de su grupo político. Del mismo modo, ha criticado las decisiones del Banco de la República respecto al manejo de la tasa de cambio e incrementado el poder de la Presidencia de la República en el manejo de programas sociales contra las críticas de expertos económicos. Si bien la tecnocracia en Colombia parece consolidada y es exagerado decir que Uribe haya afectado considerablemente este sistema meritocrático, el caso colombiano muestra que los peligros a un área técnica pueden variar de acuerdo a las circunstancias. En el Perú este peligro, en otras circunstancias, podría proceder de un sector político con mayor capacidad para establecer sus preferencias.

Antes de concluir queda por determinar el impacto de estas dos áreas en su entorno y la continuidad de las políticas que impulsaron. Como veremos en ambos casos también encontramos divergencias importantes.

## **V. Impacto de las áreas técnicas en su entorno.**

El impacto de ambas áreas en el resto del Estado ha sido diferente. En el caso del MEF encontramos un mayor impacto que en el caso del MINSA. El MEF ha ganado con la inclusión de funcionarios técnicos al haberse reforzado sus órganos de línea. El ministerio ha pasado a ser más fuerte y más influyente en el resto del Estado. Esta influencia ha dado lugar a un mayor impacto en las áreas del resto de la administración pública vinculada a su trabajo. Una imagen de quiebre con el pasado describe bien lo encontrado en el MEF.

La experiencia de recuperación del sector salud fue episódica, y si bien se observan avances muy importantes cuando se compara con el sector colapsado de los ochenta, lo cierto es que el sector salud no ha logrado incrementar su capacidad técnica en forma considerable. El impacto de la OCI ha sido limitado en el resto del ministerio. La imagen de continuidad es más fuerte que la del cambio en el sector salud.

¿Qué elementos existen para considerar que la inclusión de tecnócratas en el MEF dio lugar a un efecto importante en su entorno? Un primer elemento importante para medir el impacto positivo de la experiencia del MEF es que la alta dirección del MEF donde se concentraban los técnicos ha permeado el resto del Ministerio. Gracias a la decisión de los ministros a partir del año 2000 de incorporar expertos en los órganos de línea la tecnocracia del sector dejó de estar concentrada en el gabinete de asesores. El MEF se ha reforzado en su conjunto gracias a la incorporación de expertos externos, sumados a los funcionarios del ministerio que ya contaban con experiencia importante en el manejo económico.

Un segundo aspecto que refuerza esta evaluación de un impacto positivo se refiere al efecto del MEF sobre otras áreas del Estado. Un MEF con mejores sistemas de control del gasto así con mayor demanda en los proyectos de inversión obliga al resto del Estado a mejorar sus capacidades. Obviamente, otro efecto positivo de esta mejor

administración es que se reduce la discrecionalidad política en el manejo de recursos y se incrementa la transparencia. Estos sistemas permiten la revisión casi en tiempo real de los proyectos de inversión y de la ejecución del gasto público.

Así, por ejemplo, tanto el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) como el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), programas desarrollados desde el MEF, exigen una mejor capacidad de gestión de presupuesto y de manejo de la inversión pública de las diversas instituciones que son parte de estos sistemas (municipalidades, regiones, ministerios, etc). Las mayores exigencias han dado lugar a la especialización de los funcionarios responsables de vincular la institución local con el nivel nacional.

El SIAF se ha ido incorporando progresivamente desde el año 1997 y se convirtió en el sistema oficial de registro financiero del Estado peruano en enero de 1999. Como se ha señalado, es una experiencia exitosa que parece no ser conocida por la opinión pública y que coloca al Perú en una posición muy avanzada en lo que a calidad, transparencia y gestión del presupuesto se refiere. En la actualidad el sistema incorpora a casi todas las instituciones del Estado, con la excepción de algunas municipalidades distritales. La forma en que se implementó el sistema hizo necesaria la capacitación de funcionarios a nivel local. Funcionarios del MEF recorrían provincias y distritos brindando soporte técnico y capacitación a los funcionarios seleccionados. Esta cercanía con el funcionario a cargo de la unidad ejecutora del presupuesto se mantiene y fue señalada en las entrevistas como la clave del éxito del sistema.<sup>59</sup>

Complejos programas de administración fueron simplificados por medio del SIAF, haciendo más sencillo y accesible el control del presupuesto, la gestión de desembolsos y el control de las actividades de cada unidad ejecutora. Hoy en día la web del MEF permite un control casi en tiempo real de las actividades de cada unidad ejecutora. Incluso información en el pasado inaccesible al escrutinio de la ciudadanía, como la vinculada a los órganos de defensa, está sujeta a un control cotidiano.

El SNIP se inició incorporando al sistema a órganos del gobierno central para luego ir incorporando progresivamente a más entidades del Estado hasta llegar al nivel local. En la actualidad más de 600 entidades públicas son parte del SNIP (Ministerios,

universidades nacionales, empresas de FONAFE, gobiernos regionales, gobiernos locales, etc.). Todas estas entidades deben desarrollar proyectos técnicos en los que se justifiquen sus proyectos de inversión. Al momento de entrevistar a su entonces director, Miguel Prialé, en junio de 2007 se contaban ya con 30,000 proyectos de inversión aprobados. El funcionamiento del sistema había permitido una reducción en montos de inversión de S/. 449 millones en proyectos valorados por encima de su costo real. En otros casos se incrementó los montos de inversión por S/.688 millones cuando el proyecto no evaluaba el real costo del mismo. Asimismo, al 2007 el programa había capacitado a 10,000 funcionarios a cargo del sistema en todos los niveles del Estado.<sup>60</sup>

La volatilidad política del país, tanto a nivel regional como municipal, dificulta la consolidación de capas técnicas burocráticas. Como en el caso del MEF, es posible que la mayor capacitación necesaria para ocupar cargos técnicos esté reduciendo los márgenes de discrecionalidad en la rotación de personal y contratación clientelista en las áreas de gestión económica. Sólo una evaluación más detallada de la estabilidad de funcionarios públicos en áreas de manejo administrativo podrá determinar el efecto de esta mayor profesionalización del Estado. Entre los entrevistados hubo quienes señalaron esta relación. Funcionarios del SIAF entrevistados resaltaron cómo el manejo del sistema hacía imprescindibles a quienes recibieron capacitación en el manejo del mismo. Su impresión es que quienes recibieron esta capacitación mantienen sus puestos o incluso pueden acceder a nuevas posiciones en otras entidades.<sup>61</sup>

Sin embargo, Miguel Prialé señaló su preocupación porque considera que a pesar de estas demandas técnicas se mantiene la alta rotación del personal del SNIP. Esta rotación reduce el impacto de los programas de capacitación. Según información proporcionada por Prialé, una encuesta desarrollada en el 2007 por el Ministerio muestra que de todos los funcionarios de las Oficinas de Planificación e Inversiones (OPI) regionales y locales 42% apenas tenían un año en el cargo. Un 36% tenía de uno a tres años y 21% de tres a cinco años (los gobiernos locales se incluyeron en el programa en el 2003).<sup>62</sup> La cifra proporcionada por Prialé es alta, pero podría mostrar una mayor estabilidad que la existente en años anteriores. José Escaffi, experto en temas de gestión

---

<sup>59</sup> Entrevistas a Bruno Barletti, Luis Guerrero y Antonio Mori.

<sup>60</sup> Entrevista a Miguel Prialé.

<sup>61</sup> Entrevista a Bruno Barletti y Luis Guerrero.

local, coincidió con Prialé en que la rotación se mantenía, pero aún así considera que la discrecionalidad política se había limitado pues las autoridades locales ya no podían contratar a personas que carecieran de estos conocimientos técnicos. Es decir, en su opinión existía similar rotación, pero ésta ya solo se producía entre personas entrenadas en gestión administrativa.

Sería exagerado concluir que estas mejoras en la administración del Estado se deben únicamente a los cambios impulsados desde el MEF. Otras instituciones, como CONSUCODE, también han jugado un papel importante. La importancia del MEF radica en que su papel articulador le permite alcanzar un mayor impacto a nivel nacional. Es sintomático que, a diferencia de años anteriores, los temas del gasto público y la ejecución presupuestal sean parte del debate público y que diversos escándalos de corrupción en la prensa hayan sido descubiertos utilizando información proporcionada por estos sistemas.

Un impacto similar de largo plazo no se encuentra en la OCI del Ministerio de Salud. Hay que resaltar todo lo que avanzó la oficina mientras funcionó pues vistos en perspectiva estos cambios son considerables especialmente en un sector tan complicado. La OCI logró un quiebre importante en un sector abandonado del Estado. Mientras concentró recursos la OCI logró desarrollar importantes programas de capacitación y fortalecimiento de la salud primaria, recuperar la red de prestación de salud e impulsar programas de salud focalizados.

Asimismo, otro aspecto importante para evaluar el impacto de la oficina es la prioridad que le otorgó a dirigir recursos hacia la atención primaria descentralizada. En el pasado la resistencia del sector salud para lograr estas asignaciones hacia localidades rurales había tenido considerable oposición por gremios y funcionarios. Se señaló cómo un intento similar por parte del ministro Tejada había fracasado por oposición de los gremios en el ministerio. Las reformas impulsadas desde la OCI permitieron construir postas a nivel local así como capacitar (tanto en funciones administrativas como en aspectos relacionados a la prestación de servicios de salud) a sus encargados. Estos programas sí tuvieron un impacto al fortalecer el sector para hacerlo más eficiente en el manejo de programas y recursos.

---

<sup>62</sup> Entrevista con Miguel Prialé.

A pesar de estos cambios importantes, tras el debilitamiento de la OCI las continuidades son más fuertes que los cambios. Para comenzar, no existe en la actualidad en el MINSA una capa técnica similar a la que trabajó en la OCI. El conocimiento acumulado en esta área no tuvo continuidad en el tiempo. La caída del fujimorismo dificultó que se diera una transición más ordenada en el MINSA como sí se produjo en el MEF. Segundo, el aislamiento de la OCI puede haber sido una estrategia eficiente para avanzar los proyectos pero condujo a que existiera mucho menor “contagio” de capacidades con el resto del personal del Ministerio. Los técnicos desarrollaban sus proyectos con relativa autonomía sin que la burocracia del ministerio fuera parte esencial de los mismos.

Este último punto es particularmente relevante para el caso del MINSA y permite realizar una evaluación más objetiva de su impacto. Al analizar el caso de la reforma de la salud en el Perú, Christina Ewig critica la experiencia del MINSA por la forma cerrada en que se diseñaron las políticas de la OCI y el “sigilo” con el que se aplicaron. Según Ewig esta forma de hacer política pública tiende a dar lugar a reformas con efectos limitados en el largo plazo ya que no se socializa con actores especializados en el tema. Esta socialización ayudaría a corregir los errores que pudiesen existir en las propuestas y sobre todo a defenderla si es que se intenta revertir las reformas. (Ewig 1999 y 2004).

Lo señalado por Ewig es apoyado por las conclusiones de este informe: las alianzas externas son importantes para lograr independencia descrita en el caso del MEF. Sin embargo, cabe señalar que las conclusiones del estudio también muestran que la OCI tiene argumentos para justificar su estrategia de aislamiento. Por el lado de la OCI, como se señaló, el temor era que una reforma más abierta diera lugar a la pérdida de tiempo y a que el debate se entrapara al atraer el interés de políticos, gremios y otros actores que podrían oponerse a los cambios sugeridos. La experiencia de la fallida reforma educativa del fujimorismo en los tempranos noventa mostró a los técnicos del MINSA los riesgos de desarrollar una política abierta de reforma (Ortiz de Zevallos et al 1999). Entonces, es difícil saber cuántas de estas reformas se hubiesen visto afectadas de haberse realizado en forma pública o promoviendo discusiones entre diversos actores.

En resumen, el impacto de la OCI es más difícil de medir pues es complicado evaluar qué hubiera pasado si no existía o cuánto más pudo haber hecho de haber adoptado una estrategia más abierta a su entorno. Lo que sí es claro es que en la actualidad el MINSA no cuenta con un sector técnico estable en su interior, siendo la politización de los cambios aún frecuente. La continuidad, entonces, es más fuerte que el cambio.

## **VI. Conclusiones y recomendaciones.**

El estudio deja algunas lecciones sobre la forma en que se produce política pública en el Perú y las dificultades que enfrentan los intentos de reforma del Estado. A continuación se detallan estas conclusiones y, de ser pertinente, se incluyen recomendaciones vinculadas a cada una de ellas.

- El estudio muestra que es más probable que se logre estabilidad e influencia técnica sobre la política de corto y mediano plazo en áreas del Estado que tienen un mayor impacto en el bienestar de toda la población y en las cuales actores poderosos de la sociedad están interesados. Por el contrario, será más difícil alcanzar independencia política en otros sectores que son relevantes para sectores sociales sin recursos y en los que los políticos tienen intereses de diverso tipo. Esta conclusión no debería sorprender a expertos en políticas públicas. El valor del estudio, sin embargo, está en detallar las razones en las que se sustenta esta diferencia. Se identifican tres mecanismos que limitan la intervención política en las áreas económicas: (i) los costos de que el sector no sea conducido en forma técnica son muy altos y afectan a importantes actores socio políticos, (ii) el consenso existente sobre lo que constituye política económica prudente es bastante más amplio que el consenso sobre qué constituye una política adecuada en otras áreas y (iii) los expertos en economía cuentan con amplias posibilidades laborales dentro y fuera del Estado que incrementa su independencia.
- Una primera recomendación que surge del estudio, entonces, es la necesidad de hacer un doble esfuerzo por promover las áreas técnicas en los sectores sociales reconociendo estas severas limitaciones. Al no existir actores políticos y sociales



influyentes que “naturalmente” se interesen por incrementar la calidad técnica de estas áreas es necesario crear redes de apoyo que actúen como soporte a los sectores técnicos que puedan formarse a su interior. La sociedad civil, prensa e instituciones de investigación pueden intentar incrementar el interés en el desarrollo de áreas técnicas en el Estado y vigilar que se mantengan las existentes. Esfuerzos en ese sentido viene realizando PRAES, institución de la sociedad civil que cuenta con el apoyo de USAID, al apoyar la creación y mantenimiento de sectores técnicos en la burocracia de salud regional. Este apoyo externo podría servir como aliado artificial de los actores técnicos internos ante la ausencia de otros actores que los sostengan.

- En ambos casos se aprecia las ventajas que otorga la mejor capacidad técnica de los funcionarios frente a un entorno político y burocrático de capacidades limitadas. Aplicando una serie de estrategias basadas en su mayor comprensión técnica de los programas a su cargo y la dificultad de los políticos para comprender sus proyectos, ambas áreas lograron avanzar preferencias en política pública que no siempre coincidían con la de actores políticos y burocráticos.
- Si bien se concluyó que el MEF goza de considerable independencia de diversos actores sociales y se resalta el efecto positivo de su distancia de las preferencias políticas de corto y mediano plazo, se identificó como preocupante una mayor cercanía a intereses privados. Esta cercanía se refuerza por la dependencia del Estado en contratar funcionarios en el sector privado. Es difícil realizar recomendaciones directas para reducir esta influencia. Mientras no existan mecanismos de capacitación en gestión pública consolidados, una carrera pública moderna e incentivos para que funcionarios capacitados puedan hacer una carrera en el Estado, esta proximidad parece inevitable e incluso necesaria. El MEF y otras entidades públicas, como el Ministerio de Comercio y Turismo, reclutan sus funcionarios en el sector privado para desarrollar funciones que se desconocen entre los funcionarios públicos. Ya existen normas que limitan la circulación entre el Estado y la empresa privada, por lo que el problema no parece ser de formalidades o tipificaciones sino de debilidad institucional del Estado peruano. Todo ello no hace más que reforzar la demanda por una carrera

pública profesional y ordenada, en la que se balanceen las protecciones institucionales para reducir la influencia política, pero además se asegure una gestión eficiente sin que los funcionarios sean intocables una vez nombrados en sus puestos.

- Reducir la influencia de un sector privado mejor organizado sobre la política económica podría lograrse indirectamente reforzando las capacidades técnicas del Congreso, partidos políticos y la sociedad civil. Con mayor capacidad técnica para vigilar la política económica se puede alertar de posibles influencias indebidas y detectar cuando una política obedece a intereses particulares. En el Perú el Congreso está muy por debajo de la calidad técnica del Poder Ejecutivo y los esfuerzos por cambiar esta situación (durante el gobierno de transición o recientemente bajo la presidencia de Mercedes Cabanillas) muestran resultados limitados. Asimismo, por su debilidad los partidos en la actualidad no están conformados por militantes que, con raras excepciones, no son destacados profesionales en sus áreas de trabajo. Y en el Perú los centros de investigación económica de alto nivel son pocos (Grade, Apoyo, CIUP, IPE) y carecen del poder e influencia que tienen en otros países (Santiso y Whitehead 2006). Reforzar estas áreas es una segunda recomendación para líderes políticos locales, la sociedad civil y la cooperación internacional.
- Ambos casos tuvieron efectos diferentes sobre su entorno. En el caso del MEF el desarrollo de una isla de eficiencia a su interior dio lugar, poco a poco, a la mayor profesionalización del sector en su conjunto, además de lograr un impacto positivo en la profesionalización de las áreas del resto del Estado con las cuales interactúa. En el caso del MINSA este impacto, importante mientras funcionó la OCI, fue reduciéndose y el sector mantiene varios de los problemas que tenía antes de 1994. En un caso la isla de eficiencia logró contagiar a su entorno, mientras que en el otro ello no sucedió. Es difícil contestar, sin embargo, cuánto del éxito de la OCI dependió en buena cuenta de su insularidad.
- El estudio, además, muestra que la consolidación de sectores técnicos en el Estado se dificulta pues no existen incentivos para atraer profesionales de alto nivel a la función pública. Los casos indican que las normas de carrera pública no han servido para mejorar el nivel de la burocracia en el Estado (o incluso

refuerzan la ineficiencia) pero también muestran cómo la precariedad de los técnicos los hace vulnerables a la presión política. Cómo lograr un balance entre estos dos extremos trasciende a este trabajo. Lo que sí se puede concluir es que el Estado carece de políticas para incentivar el desarrollo de estas capacidades en sus órganos de alta gerencia. El reciente esfuerzo del Ejecutivo por establecer un programa de gerencia de alto nivel en el cual se podrán inscribir candidatos con altas calificaciones tras ser evaluados por la Autoridad Nacional del Servicio Civil parece una idea interesante pero requiere de implementación y establecer una autoridad realmente independiente que ofrezca garantías de profesionalismo e independencia (Decreto Legislativo 1024).

- Sin embargo, no es necesario esperar a una reforma global de la administración pública para adoptar algunos incentivos que permitan atraer mejores profesionales al Estado. Una tercera recomendación del trabajo es explorar qué otros incentivos, además del salario, son adecuados para hacer atractivo el trabajo para el Estado. Por ejemplo, en Colombia el Departamento Nacional de Planeación y el Banco de la República atrae jóvenes altamente calificados a pesar de pagar salarios relativamente bajos, pues luego de un tiempo les ofrece becas de especialización en universidades del extranjero. Las becas son en realidad préstamos que el beneficiado irá pagando a su regreso a Colombia: con tiempo trabajando para el Estado y publicando trabajos científicos relacionados con la función pública. En el Banco Central de Reserva existe desde hace décadas un programa similar que le ha permitido formar una capa meritocrática importante a su interior. En el MEF, sin embargo, esta posibilidad está limitada a los funcionarios de carrera, eliminando así la posibilidad de añadir incentivos para atraer profesionales de alto nivel recién egresados de la universidad.
- Vinculado al tema anterior, el monto de los salarios muestra la ausencia de políticas claras para atraer y mantener a personal técnico capacitado al Estado. El desorden con que se realizaban estos contratos en los noventa no parece una estrategia sostenible en el largo plazo. Dio lugar, además, a críticas por la discrecionalidad con que se aplicaron esas escalas salariales que terminaron dando lugar a las restricciones impuestas por el gobierno de Alan García comentadas en el informe. Estas restricciones se aplicaron en momentos en que

la capacidad técnica se hacía más necesaria para lograr aumentar el gasto público en el estado. De ambas experiencias queda claro que es necesario establecer mejores salarios para algunos sectores de la administración pública a fin de atraer personal competitivo pero estableciendo criterios más claros en su asignación. El Decreto Legislativo 1024, mencionado antes, también busca superar este problema.

- En el mismo sentido, un aspecto resaltado en las entrevistas es la necesidad de modernizar y hacer más ágil el sistema de control en el Perú. Si bien una mayor fiscalización resulta necesaria después de lo sucedido en la década del noventa, es interesante observar que los entrevistados que trabajan o trabajaron para el Estado casi en forma unánime se quejaron de la Contraloría por carecer de profesionales de línea competentes que, en vez de enfocarse en el fondo de los procedimientos, se concentraban en analizar y pedir explicaciones sobre formalismos. Ello no solo les hacía perder tiempo sino también, en algunos casos, dinero por tener que pagar abogados que los asesoren en sus descargos. La queja no era por la fiscalización en sí, sino por lo que calificaron como formas de fiscalización absurdas o que desconocen la temática tratada.
- Finalmente, un aspecto muy importante resaltado en el estudio es la necesidad de proteger y reforzar el SNIP. El SNIP es una oficina que concentra gran cantidad de poder de decisión en un área profundamente politizada y de sumo interés para los políticos: la inversión pública. Si no cuenta con el apoyo del Ministerio y del Poder Ejecutivo es de esperarse que progresivamente la presión política vaya reduciendo el control sobre este el gasto. Sería muy grave perder lo avanzado hasta el momento en la mejora de la calidad de gasto. Si el mecanismo de control no es el adecuado, por las demoras que se presentan, la solución podría ser fortalecerlo, darle mayor independencia o asignarle mayores recursos. Es muy posible que la presión de tantos intereses políticos en tiempos de abundancia sobre una oficina del MEF sea insostenible en el tiempo.

## **V. Bibliografía.**

**Abusada, Roberto, Fritz Du Bois, Eduardo Morón y José Valderrama**

**2000** "La reforma incompleta". En Abusada, Du Bois, Morón y Valderrama (eds.) *La reforma incompleta: rescatando los noventa*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 13-61.

**Ahumada, Consuelo**

**1996** *El Modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*. Bogotá: El Áncora Editores.

**Arroyo, Juan**

**1999** "La reforma del sector salud en el Perú, 1990-98: en busca de nuevos modelos de política social". En Felipe Portocarrero (ed.). *Pobreza y políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 481-518.

**Arroyo, Juan**

**2001** "La función de gobierno, la intersectorialidad y la sociedad civil en salud". En Pedro Francke (ed.). *Políticas de salud 2001-2006*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 35-86.

**Arroyo, Juan**

**2002** "Introducción". En Juan Arroyo (ed.). *La salud peruana en el Siglo XXI: retos y propuestas de Política*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 15-35.

**Botero, Rodrigo**

**2005** "Una nota sobre la tecnocracia colombiana". *Coyuntura Económica*. 2005:2, pp. 17-24.

**Carpenter, Daniel**

**2001** *The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks and policy innovation in executive agencies*. Princeton: Princeton University Press.

**Centeno, Miguel Ángel**

**1993** "The new leviathan: the dynamics and Limits of technocracy". *Theory and Society*, 22:3, pp. 307-335.

**Centeno, Miguel Ángel**

**1994** *Democracy within reason: technocratic revolution in Mexico*. University Park: Pennsylvania State University Press.

**Centeno, Miguel Ángel y Patricio Silva**

**1998** "The politics of expertise in Latin America: Introduction". En Miguel A. Centeno y Patricio Silva (eds.). *The politics of expertise in Latin America*. New York: Macmillan Press.

**Conaghan, Catherine M. and James M. Malloy**

**1994** *Unsettling statecraft: democracy and neoliberalism in the Central Andes.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

**Conaghan, Catherine**

**1998** "Stars of the crisis: the ascent of the economists in Peru". En Miguel A. Centeno y Patricio Silva (eds.). *The politics of expertise in Latin America.* New York: Macmillan Press.

**Conaghan, Catherine**

**2005** "El ascenso y la caída de los neoliberales en los Andes Centrales". En Jairo Estrada Álvarez (ed.). *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/ Convenio Andrés Bello/ Colciencias.

**Congreso de la República. Comisión Investigadora sobre los Delitos Económicos y Financieros Cometidos entre 1990-2001.**

**2001** Reporte de Investigación (Agosto-Diciembre 2001)

<http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/CIDEF/preliminares/infopre1.pdf>.

**Cortazar, Juan Carlos**

**2006** *La Reforma de la administración pública peruana (1990-97).* Lima: Instituto de Políticas Sociales.

**Defensoría del Pueblo del Perú**

**2007** Informe Defensorial 120: Atención en salud para los más pobres: el Seguro Integral de Salud.

**Echebarría, Koldo**

**2006** "Introducción". En Koldo Echebarría (ed.). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina.* Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Estrada Álvarez, Jairo**

**2005** "Élites intelectuales y producción de política económica en Colombia". En Jairo Estrada Álvarez (ed.). *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/ Convenio Andrés Bello/ Conciencias.

**Estrada Álvarez, Jairo**

**2004** *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004.* Bogotá: Ediciones Aurora.

**Evans, Peter**

**1992** "The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change". En Stephan Haggard and Robert R. Kaufman (eds.). *The Politics of Adjustment.* Princeton: Princeton University Press.

**Ewig, Cristina**

**1999** "Democracia Diferida: un análisis del proceso de reforma del sector salud". En Felipe Portocarrero (ed.). *Pobreza y políticas sociales en el Perú: nuevos aportes.* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 481-518.

**Ewig, Christina**

**2004** "Piecemeal but Innovative: Health Sector Reform in Peru." En: Robert R. Kaufman and Joan M. Nelson (eds.). *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Baltimore: Woodrow Wilson Center and the Johns Hopkins University Press, 2004, pp. 217-246.

**Francke, Pedro**

**2001** "Lineamientos en políticas de salud (2001-2006)". En Pedro Francke (ed.). *Políticas de salud 2001-2006*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 21-35.

**Francke, Pedro**

**2007** "Retos de ayer y hoy para la política en salud". *Economía y Sociedad* N°66. Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 7-12.

**Geddes, Barbara**

**1990** "Building 'state' autonomy in Brazil. 1930-1964". *Comparative Politics*, 22:2, pp. 217-235.

**Geddes, Barbara**

**1994** *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

**Grindle, Merilee**

**1977** "Power, expertise and the "técnico": suggestions from a Mexican case study". *The Journal of Politics* 39:2, pp.399-426.

**Hagopian, Frances**

**1994** "Traditional politics against state transformation in Brazil". En Joel Migdal, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.). *State power and social forces*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Hershberg, Eric**

**2006** "Technocrats, citizens and second generation reforms: Colombia's Andean malaise". En Eric Hershberg y Paul Drake (eds.). *State and society in conflict: comparative perspectives on the Andean crisis*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

**Juárez, Carlos E.**

**1993** "Trade and development policies in Colombia: export promotion and outward orientation, 1967-1992". *Studies in Comparative Political Development*, 28:3, pp. 67-97.

**Kaufman, Robert R. y Joan M. Nelson**

**(2004)** "Introduction". En Robert R. Kaufman y Joan M. Nelson (Eds.). *Crucial needs, weak incentives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

**Kahler, Miles**

**1992** "External influence, conditionality and the politics of adjustment". En Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (eds.). *The Politics of Adjustment*. Princeton: Princeton University Press.

**Magaloni, Beatriz**

**2000** “Institutions, political opportunism and macroeconomic cycles: Mexico 1970-1998”. Borrador. Stanford University.

**MEF**

**2006** *La reforma constitucional sobre pensiones: descripción de la buena práctica*. Documento en Borrador.

**MINSA**

**2001** “Memoria ministerial: la recuperación de la Democracia. 25 de noviembre 2000- 26 de julio 2001. Lima: Ministerio de Salud.

**Nelson, Joan M.**

**1999** *Reforming health and education: the World Bank, the IDB, and complex institutional change*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

**O'Donnell, Guillermo**

**1972** *Modernization and bureaucratic authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies - The University of California.

**Ortiz de Zevallos, Gabriel, Hugo Eyzaguirre, Rosa María Palacios y Pierina Polarolo**

**1999** “La Economía Política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud y pensiones” Documento de Trabajo R-3948. Banco Interamericano de Desarrollo.

**Parodi, Sandro**

**2007** “Evaluando los efectos del Seguro Integral de Salud (SIS) sobre la equidad en la salud materna”. *Economía y Sociedad*, N°66, Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 7-12.

**Polarolo, Pierina**

**2000** “La reforma del sector salud”. En Abusada et al (eds.). *La Reforma Incompleta*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

**Santiso, Javier y Laurence Whitehead**

**(2006)** “Ulysses, the sirens and the art of navigation: political and technical rationality in Latin America”. Working Paper N 256. OECD Development Center.

**Schamis, Héctor**

**1999** “Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America”. *World Politics*, 51:2, pp 236-268.

**Schneider, Ben Ross**

**1998** “The material basis of technocracy: investor confidence and neoliberalism in Latin America”. En Miguel A. Centeno y Patricio Silva (eds.). *The politics of expertise in Latin America*. New York: Macmillan Press.

**Silva, Eduardo**



**1993** "Capitalist coalitions, the state and neoliberal economic restructuring: Chile, 1973-1978". *World Politics*, 45:4 July, pp. 526-559.

**Skocpol, Theda**

**1985** "Bringing the state back in: strategies of analysis in current research". En Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Stallings, Barbara**

**1992** "International influence on economic policy: debt, stabilization, and structural reform". En Stephan Haggard and Robert R. Kaufman (eds.). *The politics of adjustment*. Princeton: Princeton University Press.

**Tanaka, Martín**

**2005** *Perú 2000-2005. Democracia sin partidos: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

**Távora, José.**

**2006** "La regulación del poder del mercado y la transición a la democracia". En John Crabtree (ed.). *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad del Pacífico.

**Thorp, Rosemary y Francisco Durand**

**1997** "A historical view of business-state relations: Colombia, Peru and Venezuela compared". En Ben Ross Schneider y Sylvia Mansfield (eds.). *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca and London: Cornell University Press.

**Ugarte, Mayén**

**2000** "La reforma del Estado: alcances y perspectivas". En Abusada et al (eds.). *La reforma incompleta: rescatando los noventa*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp 13-61.

**Ugarte, Oscar y José Antonio Monje**

**1999** "Equidad y reformas en el sector salud". En Felipe Portocarrero (ed.). *Pobreza y políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 481-518.

**Urrutia, Miguel**

**1991** "On the absence of economic populism in Colombia". En Rudiger Dornbusch and Sebastian Edwards (eds.). *The macroeconomics of populism in Latin America*. Chicago and London: The University of Chicago Press.

**Van Dijck, Pitou**

**1998** "The World Bank and the transformation of Latin American society". En Miguel A. Centeno y Patricio Silva (eds.). *The politics of expertise in Latin America*. New York: Macmillan Press.

**Velarde, Julio**

**1998** "Autonomía de tres instituciones públicas en el Perú: la autonomía del Banco Central de Reserva, de la Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios de Indecopi en Perú y de la Superintendencia de Banca y Seguros" Documento de Trabajo R-342. Banco Interamericano de Desarrollo.

**Villarán, Fernando**

**2006** "Reforma y modernización del Estado (2006-2011)". En *Proyecto Perú Elecciones 2006*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 35-86.

**Webb, Richard**

**1994** "Peru". En John Williamson (ed.). *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: Institute for International Economics.

**Webb, Richard y Sofía Valencia**

**(2006)** "Los recursos humanos en la salud y la Educación públicas en el Perú". En Daniel Cotlear (ed.). *Un nuevo contrato social para el Perú*. Washington: Banco Mundial.

**Weyland, Kurt**

**(2002)** *The politics of market reform in fragile democracies: Argentina, Brazil, Peru and Venezuela*. Princeton: Princeton University Press.

**Weyland, Kurt**

**(2005)** "Theories of policy diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform". *World Politics*, 57:2, pp. 265-295.

**Williams, Mark Eric**

**(2006)** "Escaping the zero-sum scenario: democracy versus technocracy in Latin America". *Political Science Quarterly*, 121:1, pp. 119-139.

**Wise, Carol**

**2003** *Reinventing the state: economic strategy and institutional change in Perú*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

## ANEXO 1: ENTREVISTAS

1. **Abugattas, Javier.** Vice-Ministro de Economía en 1988 y asesor del MEF en diversos periodos. Agosto 2007.
2. **Álvarez Rodrich, Augusto.** ex-miembro del directorio de OSIPTEL. Junio 2007.
3. **Álvarez, Rosalía.** Secretaria General del MEF (2006-). Funcionaria de la Secretaría de Hacienda desde 1982. Funcionaria de carrera del MEF. Diciembre de 2007.
4. **Arce, Melitón.** Viceministro de Salud en los dos periodos presidenciales de Alan García (ag. 85-en.88 y 2007). Junio 2007.
5. **Arrieta, Alejandro.** Asesor del MEF en diferentes periodos desde 1980. Junio 2007.
6. **Ballén, Mariana.** Ex Funcionaria del MEF y de la Presidencia del Consejo de Ministros. Diciembre 2007.
7. **Barletti, Bruno.** Asesor del MEF en diferentes periodos y encargado del diseño y desarrollo del SIAF. Julio 2007.
8. **Blume, Cecilia.** Asesora del MEF y de la PCM. Jefa de Asesores del MEF 2005-2006. Julio 2007.
9. **Boza, Beatriz.** Ex Presidenta del Indecopi (1994-2000), ex asesora del MEF (2000-2001) y actual miembro del directorio del Banco Central de Reserva. Julio de 2007.
10. **Burneo, Kurt.** Viceministro de Hacienda, MEF 2001-2004. Director del BCR 2001-2006. Junio 2007.
11. **Cáceres, Rosario.** Directora de la Oficina de Coordinación Parlamentaria, MEF. Funcionaria de carrera del ministerio. Agosto 2007.
12. **Calderón, José.** Ex Viceministro de Salud (2007). Médico del MINSA. Junio 2007.
13. **Campos, Fernando.** Asesor del Despacho Ministerial en el MINSA en cuatro periodos. Experto en gremios de salud. Junio 2007.
14. **Carrillo, Carlos.** Funcionario y Director del Instituto Nacional de la Salud. Octubre 2007.
15. **Cortés, Juan Carlos.** Sub-Director de la ONG Ciudadanos al Día. Junio 2007.

16. **Cubas, Víctor.** Ex Vice Ministro de Salud (jul 1990-feb1991). Junio 2007.
17. **Del Castillo, Jorge.** Presidente del Consejo de Ministros. Julio de 2007.
18. **Díaz, Alvaro.** Asesor del MINCETUR (2001-). Octubre 2007.
19. **DuBois, Fritz** Jefe del Gabinete de Asesores del MEF en los periodos de los ministros Boloña y Camet. Director del Instituto Peruano de Economía. Junio 2007.
20. **Escaffi, José** Ex gerente de OSIPTEL. Experto en temas de gestión de gobiernos locales. Julio 2007.
21. **Espinoza, Rubén** Asesor del MINSA desde 1990. Actualmente asesor del Instituto Nacional de Salud. Agosto 2007.
22. **Farah, Eduardo** Presidente de la Sociedad Nacional de Industrias. Junio 2007.
23. **Ferrero, Carlos** Ex Congresista y ex Presidente del Consejo de Ministros (dic. 2003 – ag. 2005). Junio 2007.
24. **Francke, Pedro.** Experto en Salud. Ex Director de Foncodes. Lima. Junio 2007.
25. **Fuentes Rivera, José.** Director del Programa del Banco de Sangre (PRONAHEBAS) en el MINSA (1997-2002; 2006-). Julio 2007.
26. **Gálvez, Nelly.** Funcionaria de DIGEMID. Agosto 2007.
27. **García, Uriel.** Ex Ministro de Salud (jul. 1980- mar. 1982). Julio 2007.
28. **Gozzer, Ernesto.** Asesor del MINSA (1991-1993) y Miembro de la Oficina de Cooperación Internacional (1994-1999), MINSA. Agosto 2007.
29. **Guerra García, Róger.** Experto en Salud y Ex Congresista. Ex Rector de la Universidad Cayetano Heredia. Julio 2007.
30. **Guerrero, Luis.** Analista del SIAF, MEF. Diciembre 2007.
31. **Hume, María Jesús.** Viceministra de Comercio durante el periodo de Ulloa. Diciembre de 2007.
32. **Iwasaki, Maria Lila.** Secretaria General (1999) y asesora del MEF. Secretaria General de diversos ministerios. Septiembre 2007.
33. **Johnson, Jaime.** Experto en Salud. Ex funcionario del Instituto Nacional de Planificación. Junio 2007.
34. **Kapsoli, Javier.** Director de Análisis Macroeconómico MEF. Junio 2007.
35. **Kuczynski, Pedro Pablo.** Ministro de Economía (2001-2002 y 2004-2005) y Presidente del Consejo de Ministros (2005-2006). Agosto 2007.

36. **León García, Luis.** Director de la Dirección de Atención General, MINSA. Octubre 2007.
37. **Lescano, Yonhy** Congresista por Puno. Diciembre 2007.
38. **Llanos, Alejandro.** Experto en Salud. Director de Epidemiología del Instituto Nacional de Salud (1985-1992). Junio 2007.
39. **Luján, Manuel.** Experto en salud y Funcionario del MINSA. Asesor del Viceministro de Salud (2004-2006). Julio 2007.
40. **Mazetti, Pilar.** Ex Ministra de Salud (feb 2004-jul 2006). Diciembre 2007.
41. **Meloni, Augusto.** Asesor del MINSA (1990-93) y Director de la Oficina de Cooperación Intenacional (1994-1999). Junio y agosto 2007.
42. **Mendoza, Pedro.** Experto en Salud. Miembro de la Oficina de Cooperación Internacional del MINSA (1995-2000). agosto 2007.
43. **Mendoza, Waldo.** Ex Viceministro de Hacienda (2005-2006). Junio 2007.
44. **Montoya, Andrés.** Asesor del MEF 2003-2004. Julio 2007.
45. **Morales, José Miguel.** Ex Presidente de la CONFIEP. Junio 2007.
46. **Mori, Antonio.** Jefe de Análisis del SIAF. MEF. Diciembre 2007.
47. **Nakasone, Eduardo.** Asesor del MEF 2003-2004. Julio 2007.
48. **Negrón, Carmen.** Ex directora de Crédito Público del MEF y funcionaria de carrera del ministerio desde los setenta. Junio 2007.
49. **Morón, Eduardo.** Investigador en temas económicos de la Universidad del Pacífico. Ha sido asesor del MEF y del Ministerio de Comercio y Turismo.
50. **Palacios, Rosa María.** Consultora en temas de descentralización y reforma del Estado. Ex funcionaria de la PCM. Julio 2007.
51. **Pasco Font, Alberto.** Ex Presidente de OSITRAN. Ex Director Ejecutivo de la COPRI. Diciembre 2007.
52. **Pastor, Ada.** Sub-Directora de PRAES. Experta en Salud y ex funcionaria del Instituto Peruano de Seguridad Social, hoy ESSALUD. Octubre 2007.
53. **Peña, Manuel.** Director de la Organización Panamericana de la Salud en Lima. Agosto 2007.
54. **Pinillos, Luis.** Ex Ministro de Salud (Mayo 1988- Mayo 1989). Junio 2007.

55. **Polarolo, Pierina.** Asesora del MEF en los noventa e integrante del equipo técnico que impulsó la reforma de la Ley N 20530 desde el Viceministerio de Economía. Julio 2007.
56. **Pretell, Eduardo.** Ex Ministro de Salud (nov 2000-julio 2001). Diciembre 2007.
57. **Prialé, Miguel.** Ex - Director del SNIP (2006-mayo julio 2008). Junio 2007.
58. **Ramírez, Gladys.** Sub-Directora de la Dirección de Epidemiología MINSA. Actual Directora de la Oficina. Mayo 2007.
59. **Salazar, Ricardo.** ex presidente de CONSUCODE (2001-2006). Junio 2007.
60. **Sánchez Moreno, Francisco.** Presidente de la Academia Peruana de la Salud. Agosto 2007.
61. **Seinfeld, Janice.** Experta en salud pública. Investigadora de la Universidad del Pacífico. Noviembre 2007.
62. **Solari, Luis.** Ex Ministro de Salud (2001-2002) y Ex Primer Ministro (2002). Junio 2007.
63. **Távora, José.** Ex Vice Ministro de Comunicaciones y miembro del directorio de Osiptel. Diciembre 2007.
64. **Tejada de Rivero, David.** Ex Ministro de Salud (85-86 y 88). Julio 2007.
65. **Teullet, Patricia.** Ex Vice-Ministra de Economía (2001-2002). Junio 2007.
66. **Ugarte, José Miguel.** Ex Director Ejecutivo de la Dirección Nacional de Endeudamiento Público. Agosto 2008.
67. **Ugarte, Mayen.** Ex asesora de la PCM y el MEF. Junio 2006.
68. **Ugarte Ubilluz, Oscar.** Ex Viceministro de Salud (2002). Experto en Salud. Julio 2007.
69. **Valencia, Sofía.** Investigadora en temas de políticas sociales. Julio 2007.
70. **Vásquez, María Inés.** Asesora MEF (2003-2006). Mayo 2007.
71. **Vidal, Álvaro.** Ex Ministro de Salud (junio 2003-febrero 2004). Agosto 2007.
72. **Vílchez, Nidia.** Congresista Aprista por Junín. Miembro de la Comisión de Presupuesto. Diciembre 2007.
73. **Vera, José Carlos.** Asesor del Ex Ministro Jaime Freundt. MINSA. Octubre 2007.
74. **Von Hesse, Milton** asesor del MEF y Director del SNIP (2002-2006). Julio 2007.

75. **Webb, Richard.** Presidente del BCR en los periodos 1980-1985 y 2001-2004. Junio y diciembre 2007.
76. **Zamalloa, Edgar** Ex Viceministro de Economía, MEF. Julio 2007.
77. **Zavala, Fenando** Viceministro de Economía (2002-2005). Ministro de Economía (2005-2006). Octubre 2007.
78. **Zegarra, Gonzalo** Editor de *Semana Económica*. Mayo 2007.