

Despacio se llega lejos: cambio institucional e instituciones latentes. El caso de la Presidencia del Consejo de Ministros¹

Omar Awapara Franco²

Pontificia Universidad Católica del Perú

Resumen

Este artículo busca explicar el peso político y la relevancia actual de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en contraste con dos períodos recientes de la política peruana y encuentra evidencia que corrobora una nueva teoría sobre cambio institucional gradual, la cual atiende a factores como la fortaleza de los actores políticos y la ambigüedad de las normas de la propia institución. A partir del estudio de caso de la PCM se postula el término institución latente para describir un tipo particular de institución presente en regímenes de baja institucionalización, como son los de la mayoría de la región.

Palabras clave: cambio institucional, institución latente, instituciones informales, Perú, Presidencia del Consejo de Ministros, Primer Ministro.

Abstract

This article explains the current relevance and political weight of the Presidency of the Council of Ministers (PCM), in contrast with two recent periods in Peru's politics; and produces evidence that demonstrates a new theory on the progressive institutional change, which is explained by such factors as the strength of its political actors and the ambiguity of the standards of the Establishment itself. Based on the case study of the PCM, the term latent institution is suggested to describe a particular kind of institution present in weak institutionalization regimes, as are most of Latin American regimes.

Keywords: informal institutions, institutional change, latent institutions, Peru, Presidency of the Council of Ministers, Prime Minister.

-
1. Este texto es una síntesis de la tesis sustentada para optar por la licenciatura en Ciencia Política y Gobierno en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Agradezco los comentarios para esta nueva versión de Eduardo Dargent, quien fue también asesor de la tesis y miembro del jurado, así como de los dos comentaristas anónimos. Los errores u omisiones son de mi entera responsabilidad.
 2. Correo electrónico: oawaparaf@pucp.pe; artículo recibido el 15 de octubre y aprobado el 20 de noviembre de 2010.

SIGLAS USADAS

AP	Acción Popular
CCD	Congreso Constituyente Democrático
CGTP	Confederación General de Trabajadores del Perú
CND	Consejo Nacional de Descentralización
CTAR	Consejo Transitorio de Administración Regional
FMI	Fondo Monetario Internacional
Foncodes	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
Fredemo	Frente Democrático
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza
Mipre	Ministerio de la Presidencia
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PMAP	Programa de Modernización de la Administración Pública
PRONAA	Programa Nacional de Apoyo Alimentario
ROF	Reglamentos de Organización y Funciones
SIN	Servicio de Inteligencia Nacional

In fact, if one thinks about it, there are many political institutions that are interesting precisely because if we look at them today we are struck, simultaneously, by how little and how much they have changed over time.
Thelen (2003:211)

Entre los últimos días de julio y los primeros de agosto del 2010, un paro regional en contra de la exportación del gas de Camisea puso en jaque la economía regional del Cuzco y amenazó por momentos en escalar hacia un nuevo episodio de violencia, como el vivido en junio del 2009 en la localidad de Bagua, donde 33 personas perdieron la vida. Como en aquella ocasión, aunque con distinto saldo, las negociaciones que condujeron al levantamiento del paro estuvieron lideradas, desde el gobierno, por el Presidente del Consejo de Ministros. Estos y otros episodios de conflicto social han puesto de relieve una función clave para esta autoridad en años recientes, que parece ir más allá de la estipulada por la Constitución: la de ser portavoz del Poder Ejecutivo; función que está relacionada a la notoriedad y relevancia que ha cobrado la institución que encabeza, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en el sistema político peruano.

Actualmente, la PCM destaca como un actor institucional de gran peso, al ser responsable del seguimiento de las políticas nacionales y sectoriales, actuando en coordinación con entidades y organismos estatales, gobiernos regionales y locales y con la sociedad civil, y al tener como función, además, la modernización de la gestión pública y la dirección del proceso de descentralización. La situación actual de la PCM, sin embargo, difiere de la posición que ocupó durante dos momentos anteriores en la historia política peruana. Por un lado, su rol contrasta con aquel jugado en los doce años de regímenes democráticos que se sucedieron tras el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1968-1980) y que llegaron a su fin con el autogolpe del 5 de abril de 1992 comandado por Alberto Fujimori. En ese lapso, los gobiernos de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) y Alan García (1985-1990) y los dos primeros años del gobierno de Fujimori (1990-1992), a pesar de todas sus diferencias, compartieron el marco formal de la Constitución de 1979 y la decisión de restringir el accionar de sus respectivos presidentes del Consejo de Ministros a las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. En términos institucionales, la PCM no fue más que una oficina de apoyo a las actividades de su titular.

De otro lado, el papel actual del Presidente del Consejo de Ministros también contrasta con el que jugó durante el régimen autoritario de Alberto Fujimori (1993-2000), en el que, a pesar de que la Constitución de 1993 le atribuyó la posibilidad de ser un ministro sin cartera con el fin de fortalecerlo, su rol se vio limitado, principalmente, a encabezar una

institución técnica, participe de los intentos de reforma de la administración pública, pero sin mayor presencia en la escena política. Si bien en este período se inicia un proceso de cambio gradual por la incorporación de nuevas funciones a su dominio, su rol político se vio muy limitado frente a un Presidente expansivo como Fujimori y a la ubicuidad del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN).

¿Cómo explicar, entonces, dicha relevancia desde el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) y en particular desde el segundo mandato presidencial de Alan García (2006-2011)? El principal argumento de este artículo es demostrar que, lejos de ser –en estricto– producto de cambios formales o de las cualidades de algunos de sus titulares, el peso actual de la PCM es mejor explicado por un contexto político caracterizado por la debilidad de los partidos políticos y la presencia de una oposición desarticulada y externa al parlamento, que finalmente la ha llevado a ocupar un lugar central en la política peruana reciente. En función a ello, se busca explicar el proceso de incorporación de nuevas funciones y atribuciones al diseño institucional de la PCM, lo cual, sin modificar o contradecir en mayor medida su mandato constitucional –y el de su titular–, han transformado su trazo original, convirtiéndola en una institución con poder en el sistema político peruano. Al comparar la variación a través del tiempo del peso de la PCM, en tres períodos distintos, se tiene la oportunidad de explorar cómo cambios en factores políticos e institucionales tienen un efecto sobre el desarrollo de una institución en particular.

Para alcanzar dicho objetivo, se toma como referencia la reciente teoría de cambio institucional planteada por Mahoney y Thelen (2010) que permite llenar un vacío dejado no solo por las tres vertientes del institucionalismo (histórica, sociológica y de elección racional), sino en general por los estudios formales que han caracterizado el análisis de las instituciones políticas peruanas³ al enfatizar el contexto político y las propiedades inherentes a la institución como factores explicativos, en el sentido de que sus reglas pueden estar sujetas a una variada interpretación y, por ende, otorgar un margen de maniobra a aquellos agentes interesados en alterarla. Esta aproximación contrasta también con explicaciones que suelen privilegiar el papel de la agencia, entendida como la habilidad de un Presidente

3. Entre estos estudios destacan: (i) los habituales comentarios a la(s) Constitución(es), en los que se hace una reseña histórica sobre la evolución del Presidente del Consejo de Ministros en el ordenamiento legal peruano y se analizan los incisos correspondientes a sus funciones (Bernales Ballesteros 1996; Eguiguren 2004; Fernández Segado 1989; García Belaúnde 1989, 2008); (ii) los estudios críticos sobre el régimen político basados en una traducción directa de lo estipulado por la Constitución y acompañados de propuestas destinadas a reformarlo (Ochoa Cardich 1994; Espinosa-Saldaña 1997, 2002; Paniagua 2005); y (iii) los trabajos que, como parte de un esquema integral de reforma del Estado, incorporan proposiciones ligadas al Presidente del Consejo de Ministros (Paredes Castro 2003; Pease 2008).

del Consejo de Ministros para tener mayor o menor discrecionalidad en sus funciones⁴. Partiendo del estudio de la evolución institucional de la PCM se propone, finalmente, el concepto de institución latente⁵ como un término capaz de definir un tipo de institución propio de países con bajos niveles de desarrollo político.

EL ARGUMENTO: CAMBIO INSTITUCIONAL GRADUAL E INSTITUCIONES LATENTES

El objetivo, entonces, reside en explicar el cambio que ha sufrido la PCM desde que fuera creada, como oficina, a fines de los años sesenta. Las tres vertientes del institucionalismo plantean explicaciones insuficientes, pues suelen concentrarse en episodios de estabilidad o de abrupto cambio (provocado por fuerzas exógenas), desmereciendo instancias de variación gradual que, sin embargo, terminan transformando en gran medida la institución original⁶. Aun más, autores como Weyland han llamado la atención sobre las dificultades que tiene el institucionalismo de elección racional para explicar los orígenes del cambio institucional en la política latinoamericana, al sobreestimar el impacto causal de reglas formales (Weyland 2002). En una línea similar, Pierson destaca los límites que una aproximación funcionalista tiene frente al estudio de las instituciones, criticando el supuesto carácter instrumental, intencional y previsor de los actores que las crearon (Pierson 2000:477).

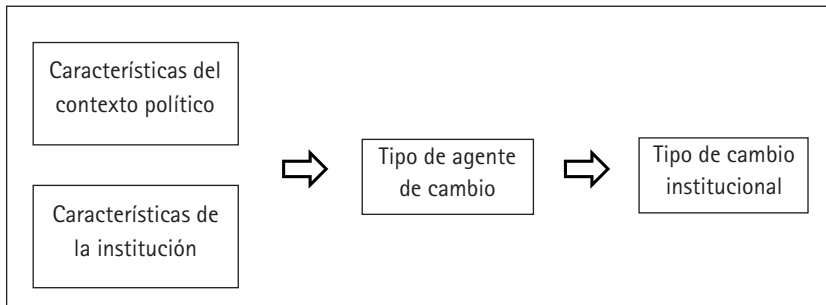
En respuesta a ello, para Mahoney y Thelen, el elemento dinámico que funge como motor del cambio descansa en la definición de las instituciones como instrumentos distribucionales cargados de poder (Mahoney y Thelen 2010:8). En ese sentido, según estos autores, toda institución es lugar de tensiones y luchas por la distribución de recursos y es en los cambios en la balanza del poder donde se puede observar una primera fuente de variación institucional. Para ello, en consecuencia, es necesario observar no solo aquellos elementos de la misma institución que, por su ambigüedad, permiten interpretar sus reglas en mayor o menor medida, sino también el contexto político, nominalmente la capacidad de los actores y la resistencia que pueden encontrar estos para llevar a cabo los cambios favorecidos por dicha ambigüedad, como se puede observar en el gráfico 1.

4. Ver, por ejemplo, los recientes trabajos de Vera (2008) y Reyna Izaguirre (2009).

5. Es necesario destacar que, en un texto que sirve de introducción a un volumen dedicado a analizar el institucionalismo histórico, Thelen y Steinmo hacen uso de este término para referirse a procesos de cambio institucional descritos por uno de los autores en su libro (Thelen y Steinmo 1992:16). Sin embargo, se limitan a relacionarlo con variaciones en el contexto político, sin profundizar en otros aspectos que serán puestos de relieve en esta investigación.

6. Para un análisis comparativo de los tres nuevos institucionalismos, ver Hall y Taylor (1996).

Gráfico 1
Explicación del cambio institucional



Fuente: Mahoney y Thelen 2010:15.

Un punto importante a destacar, como lo hacen Mahoney y Thelen, es que el cambio institucional no tiene que emerger necesariamente de actores con intenciones de hacerlo y que puede ser un resultado no deliberado y adyacente que surge como consecuencia de luchas de poder en las que ningún actor buscó explícitamente los cambios que finalmente ocurrieron (Mahoney y Thelen 2010:22).

Este marco teórico permite analizar las instituciones desde una nueva perspectiva, que no se limita a escudriñar los cambios en el marco legal que normalmente acompañan a los cambios de mayor magnitud en episodios de transiciones hacia o desde la democracia, por citar un tipo de casos. Existe un debate entre ciertos autores, por ejemplo, respecto a si hubo o no un cambio de régimen tras la caída de Fujimori en el 2000. Tanaka, por un lado, defiende la tesis de que es errado hablar de transición, por cuanto se mantuvo el marco legal (la Constitución de 1993) del periodo anterior (Tanaka 2005:20-26). Murakami va más allá y critica incluso el uso del término régimen para el caso peruano en general, por la ausencia de institucionalización tanto de los gobiernos democráticos como de las dictaduras o autoritarismos en su historia (Murakami 2007:613-614). Una aproximación como la que plantea este trabajo respecto al cambio institucional destaca, como lo hace Vergara, la importancia de las reglas informales para entender cómo las mismas instituciones pueden variar en cuanto contenido y funcionamiento bajo dos regímenes distintos (Vergara 2007:126).

Limitar el análisis a un enfoque formal, entonces, lo priva de considerar tanto las características del contexto político como la evolución de la PCM, al tiempo que un análisis basado en el peso de los actores tendría que explicar, por ejemplo, cómo Manuel Ulloa, con todo su peso político, encontró límites a su ambición de fortalecer el cargo de Presidente del

Consejo de Ministros, mientras que un político como Javier Velásquez Quesquén, contra todo pronóstico, ganó protagonismo y logró perfilarse como candidato de su partido para las próximas elecciones presidenciales.

En ese sentido, una perspectiva útil para estudiar esta dinámica es la provista por Weyland, quien ha llamado la atención sobre cómo instituciones importadas de diferentes contextos terminan provocando consecuencias no anticipadas y comportamientos informales debido a la falta de información y a percepciones erradas que guían las intenciones de los actores (Weyland 2009). Helmke y Levitsky, por otro lado, también han puesto el acento en aquellas instituciones informales que realmente guían el comportamiento y la acción política en oposición a la ineficacia o el vacío dejados por las reglas formales (Helmke y Levitsky 2006). Sin que el juego entre el ejecutivo y el legislativo –regulado entre otras cosas por el control político que ejerce este último sobre el primero a través de sus ministros– haya desaparecido, lo cierto es que sí parece haber pasado a segundo plano. En otras palabras, aunque el diseño original se mantiene inalterado, al menos en lo que refiere a las normas constitucionales, la dinámica política se ha trasladado desde el parlamento hacia una relación no intermediada por los partidos entre el Presidente del Consejo de Ministros y la sociedad civil.

El desarrollo institucional de la PCM puede ser descrito, entonces, utilizando una de las cuatro categorías propuestas por Mahoney y Thelen, como uno de cambio por estratificación o por capas (*layering*); bajo este tipo, el cambio institucional emana de la incorporación de nuevas instituciones o reglas sobre –o junto a– las preexistentes (Mahoney y Thelen 2010:20), sin que medie su remoción o abandono. El diseño actual de la PCM, producto de múltiples modificaciones en sus normas internas⁷, solo ha sido formalmente establecido el año 2007, mediante la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE). En el ínterin, especialmente desde el año 2001, mecanismos informales habían estado guiando el comportamiento tanto de la institución como el de su Presidente. Más aun, la única reforma constitucional relativa al ejercicio de las funciones del Presidente del Consejo de Ministros data de la nueva atribución de ministro sin cartera que la Constitución de 1993 le había otorgado.

Entonces, interesa observar los factores que permitieron el crecimiento de la institución. La existencia de actores partidarios fuertes en la década de 1980 constituyó una barrera frente a aquellos agentes de cambio que intentaron, infructuosamente, dotar de protagonismo

7. Solo entre el 2002 y el 2007, por ejemplo, se promulgaron, mediante sendos decretos supremos, siete Reglamentos de Organización y Funciones (ROF) de la PCM.

y relevancia formal a la institución, como se verá más adelante. De la misma manera, un régimen autoritario fuertemente centralizado en la figura del presidente Fujimori y de su asesor Vladimiro Montesinos se elevó como un poderoso actor con veto frente a proyectos que buscaban constituir, al interior de la PCM, un centro de reformas institucionales en los noventa. En el mismo período, además, fue notoria la injerencia del SIN en muchos de los dominios de la PCM. Este trabajo sostiene que la fragmentación partidaria que ha caracterizado a la democracia peruana desde la llegada del nuevo siglo es uno de los factores que permiten explicar, entonces, la ausencia de actores con veto en la actualidad.

Pero, como se observó líneas arriba, no solo son las variaciones en el contexto político lo que favorece las instancias de cambio institucional gradual. También es importante ver las características propias de la institución. En este caso, la ambigüedad en la interpretación de sus reglas viene dada no solo por un desigual desarrollo normativo enfocado en la relación entre los poderes del Estado, debido al origen de la PCM, sino también por la presencia de reglas informales, usuales en regímenes de baja institucionalización como el peruano. Así, una oficina originalmente limitada a apoyar al Presidente del Consejo de Ministros en sus funciones fue cobrando atribuciones que, sin transgredir el mandato constitucional, tampoco encuentran correlato en el marco legal. Al encargo dado a la PCM de intentar reformar la administración pública en los noventa, se le suman desde el año 2001 funciones cada vez más importantes, como dirigir el proceso de descentralización y ser el enlace del Poder Ejecutivo, ya no solo con el parlamento, pero también con los gobiernos regionales y, principalmente, con la sociedad civil. Esta última función, por ejemplo, que quizá sea la responsable de su mayor protagonismo, es difícilmente equiparable a aquella que la Constitución le confiere de ser el portavoz del Presidente de la República.

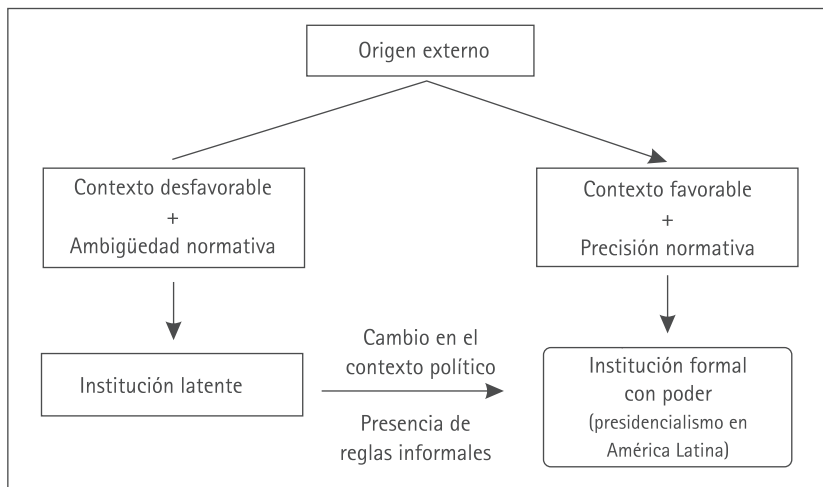
Tomando en consideración estos elementos es que, finalmente, se propone caracterizar a la PCM como ejemplo de una institución latente. Adaptando el esquema planteado por Mahoney y Thelen (2010), habría que retroceder unos pasos para establecer las tres principales características de las instituciones latentes. En primer lugar, su origen: se trata de instituciones importadas de sistemas políticos, usual aunque no necesariamente, más institucionalizados. Como refiere Weyland, muchas veces la decisión de implementarlas ocurre sin que los actores tengan en consideración las consecuencias que ello puede acarrear (Weyland 2009)⁸.

8. Lo que apoya, además, el argumento de Pierson respecto al supuesto carácter previsor de los actores (Pierson 2000).

En consecuencia, en segundo lugar, la institución debe adaptarse a nuevos condicionantes presentes en el organismo receptor y es generalmente ello lo que produce el rechazo a la institución importada. No siempre es así, desde luego. El caso de los países latinoamericanos adoptando formas presidencialistas de gobierno es evidencia de una experiencia positiva: una institución importada pudo arraigar en un ambiente amigable producto de una tradición caudillista que favoreció su desarrollo y posterior consolidación.

Ahora bien, el rechazo puede no ser tan severo. Puede darse el caso de que el sistema simplemente incorpore a la institución sin mayores consecuencias, pero también sin ningún cambio en su interior. Como se puede observar en el gráfico 2, una institución importada dentro de un contexto desfavorable y con cierta ambigüedad en sus normas se convierte no en una institución formal, sino en una institución latente. Es a partir de entonces que, a través de mecanismos graduales, silenciosos, apenas perceptibles y haciendo uso tanto de la ambigüedad normativa como de resquicios en el sistema, la institución se encuentra lista para que una combinación de condiciones favorables en el contexto político codifique atribuciones o comportamientos que de manera informal (en reemplazo de la ineffectividad de las reglas formales) había venido mostrando.

Gráfico 2
Evolución de una institución latente



En cuanto a la ambigüedad normativa, es esta tercera característica la que brinda una ventana de oportunidad al cambio institucional, al ofrecer un margen de maniobra para alterar su organización y función. En muchos casos, esto está relacionado con el origen

externo de la institución, al incorporar reglas que no se corresponden con las características del sistema político; entonces, dada su ineffectividad, ocurre que normas informales ocupan su lugar. De esa manera, la institución no solo se mantiene latente sino que puede potencialmente transformarse en una institución formal con poder, dependiendo de la importancia que adquieran sus reglas informales.

En resumen, es la combinación del origen externo, la ambigüedad normativa y la naturaleza del contexto en el cual se incorpora y desarrolla la institución lo que definirá a una institución latente. Como se mencionó, estas características se encuentran con mayor frecuencia en regímenes con bajos niveles de institucionalización, los cuales sirven como tierra fértil para el surgimiento de este tipo de instituciones. El caso de la PCM, entonces, ofrece lecciones sobre las condiciones en las que determinadas instituciones, carentes hasta cierto momento de relevancia o fuerza política, pueden adquirir importantes cuotas de poder en contextos como el latinoamericano.

CONTINUIDAD: DEBILIDAD INSTITUCIONAL Y ACTORES CON VETO (1980-1992)

Los doce años que comprende este período revelan cómo el regreso a la democracia vino acompañado por la presencia de un sólido sistema de partidos, lo cual, sumado a los aún fuertes sindicatos laborales y a las múltiples atribuciones constitucionales del Presidente, delineó la existencia de numerosos actores con fuerte veto. De tal forma, los intentos presentes en este período por dotar de mayor protagonismo a un Presidente del Consejo de Ministros relegado a la negociación política entre las fuerzas partidarias se encontraron frente a un contexto desfavorable. En resumen, estos años muestran cómo la institución latente, limitada por varios flancos, no logra hacer efectiva su potencialidad política.

Es necesario recordar que recién en 1969 el gobierno militar crea la Oficina del Primer Ministro, ausente hasta entonces del aparato estatal. Como refiere Domingo García Belaúnde, al crearse un nuevo ministerio «ocurre un reforzamiento y cierta independización del cargo de Primer Ministro, pero sin que –normativamente al menos– significase una precedencia sobre sus demás colegas del Gabinete, ni menos aun compartir poderes con el Jefe de Estado (lo que de hecho, como se sabe, no ocurrió)» (García Belaúnde 1989:154-155).

Por más de un siglo, desde que se incorporara el Consejo de Ministros al Poder Ejecutivo en 1856, la lógica que guió su accionar y la de su Presidente se basó en una que es propia de sistemas parlamentarios y muchas de las reformas que sufrió buscaban equilibrar la tensa relación entre los Presidentes de la República y el poder legislativo (Eguiguren 2004). En consecuencia, es posible inscribir los orígenes de la PCM en aquello que Weyland ha

descrito como modelos institucionales externos, sin embargo, al intentar emular las virtudes de un primer ministro o alcanzar la autonomía de un jefe de gobierno, ello se pierde en un sistema presidencialista (Weyland 2009). En todo caso, su rol estará siempre pensado en el marco de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo y ello no cambió con el retorno de los militares a sus cuarteles.

Volviendo al análisis de este período, en términos de diseño institucional, salvo la creación de la Oficina del Primer Ministro, nada lo diferencia de períodos anteriores, aun cuando el tono de la Constitución de 1979 refleja la vocación de fortalecer al ejecutivo frente a posibles desbordes por parte del legislativo, tomando en cuenta la experiencia de los gobiernos interrumpidos durante la vigencia de la carta anterior. En todo caso, lo que revela este debate es la ubicación del Presidente del Consejo de Ministros en una dinámica manejada por los partidos, anticipando correlaciones favorables a la oposición en el parlamento.

A pesar de todo y por otro lado, tanto Belaúnde como García contaron con mayorías parlamentarias y, aun cuando Fujimori solo alcanzó a tener la tercera fuerza partidaria en ambas cámaras, en todo el período se observa una ausencia de control político, que se presentó nominalmente como censuras ministeriales por parte del Poder Legislativo⁹. Sin embargo, un análisis que se limita a la fiscalización política por parte del parlamento, en su conjunto pasa por alto las divergencias dentro de los partidos de gobierno, así como el comportamiento de la oposición, especialmente en los tramos finales del gobierno de García y durante los momentos más álgidos del de Fujimori, como se verá a continuación.

Dentro de Acción Popular (AP), la oposición al primer Presidente del Consejo de Ministros, Manuel Ulloa, era encabezada por Javier Alva Orlandini, líder acciopopulista asentado en el parlamento y con mayor control partidario, quien se encontraba en contra de las medidas de austeridad impulsadas por la receta ortodoxa. El apoyo de Belaúnde a Ulloa, quien jugó el papel de árbitro entre ambas facciones en este tramo inicial (Pease 1981:60), residía en el acceso a créditos por parte de organismos internacionales que fueron facilitados por las buenas relaciones de Ulloa y su equipo económico y con los que Belaúnde podía llevar a cabo sus proyectos de desarrollo (Conaghan y Malloy 1994:139; Scurrah 1986:4). La salida de Ulloa de la PCM y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sin embargo, no representó una victoria de la tendencia alvista, ya que sus reemplazos, Fernando Schwalb en la PCM y Carlos Rodríguez Pastor en el MEF, profundizaron el programa económico (Scurrah 1986:8). Solo la abrumadora derrota del partido en las elecciones municipales

9. Si bien diversas mociones de interpelación y censura fueron presentadas, la única censura que prosperó fue la de Enrique Ross Link, Ministro de Agricultura de Alberto Fujimori, en 1991.

de 1983 marcaría un cambio en la correlación de fuerzas dentro de AP, con la designación de Sandro Mariátegui, primero, y Luis Percovich, después, como Presidentes del Consejo de Ministros y con la decisión de Belaúnde de asumir personalmente las riendas de la economía, en particular las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en busca de mayor crédito para sustentar su programa de obras públicas.

De manera similar, aunque optando por un manejo heterodoxo de la política económica, el gobierno de Alan García mostró el mismo rumbo. Con Luis Alva Castro como Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía, el programa económico rindió sus frutos durante los dos primeros años. Con mayoría en el parlamento, fue la oposición del propio partido aprista la que se enfrentó a los ímpetus del presidente García, después de un descenso en sus niveles de aprobación y de poder partidario (Graham 1992:100), creando un cisma que se hizo evidente con la renuncia de Alva Castro a mediados de 1987 y su posterior consolidación tanto en la Cámara de Diputados como al ser electo como Secretario General del partido. Asimismo, el nombramiento de economistas de poco peso al frente del MEF vino acompañado de la presencia de históricas figuras partidarias en la PCM, como Armando Villanueva y Luis Alberto Sánchez.

En ambos casos, entonces, el fin de la luna de miel al interior del partido gobernante lleva a que se promueva la concertación y el diálogo con los partidos políticos, al tiempo que se cede a presiones internas del propio partido de gobierno. Tanto Schwalb como Mariátegui y Percovich, en el caso del gobierno de Belaúnde, como Larco Cox, Villanueva y Sánchez, en el de García, son asignados como interlocutores frente a una oposición política que amenaza con poner en jaque la gobernabilidad, siendo al mismo tiempo importantes actores políticos, con larga trayectoria dentro de sus propios partidos. Los cambios ministeriales también responden sin duda, en términos de Tanaka, a las arenas de los grupos de interés y de los movimientos sociales. Con Belaúnde hay un incremento de las protestas sociales¹⁰ y demandas de grupos empresariales afectados por la apertura económica (Tanaka 1998:113; Conaghan y Malloy 1994:152), mientras que tras casi dos años de gobierno, García ve rota la tregua que la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) le había brindado, con el llamado a un paro nacional el 19 de mayo de 1987, así como con el quiebre de su cercana relación con los empresarios tras el intento de estatización de la banca.

Con Fujimori, carente de una organización partidaria fuerte y asediado por la crisis económica y la violencia senderista, los tiempos son más cortos. Si bien Juan Carlos Hurtado Miller como

10. Panfichi, por ejemplo, afirma que en el último trimestre de 1982 «se han producido las más importantes movilizaciones de protesta social ocurrida en los dos últimos años» (Panfichi 1983).

primer Presidente del Consejo de Ministros ocupa también el portafolio de economía, dura en estos cargos tan solo seis meses¹¹. Le suceden Carlos Torres y Torres Lara y Alfonso de los Heros quienes, desde las carteras de relaciones exteriores y trabajo, respectivamente, se embarcan en el diálogo rápidamente. Incluso el autogolpe del 5 de abril interrumpe una negociación que de los Heros impulsaba con líderes opositores y que debía ser discutida en el parlamento el 7 del mismo mes (McClintock 1996:64-65). Con ello, también, se emite la partida de defunción del rol concertador del Presidente del Consejo de Ministros.

Respecto a la oposición que se encontraba fuera del parlamento, es importante destacar los mecanismos empleados en este período para negociar con la principal fuente de reclamos, las fuerzas sindicales. Mientras que durante la administración de Belaúnde la responsabilidad estuvo en manos, básicamente, de Alfonso Grados Bertorini, titular del Ministerio de Trabajo, con García fue el propio Presidente el que llevaba a cabo reuniones con los líderes sindicalistas (Graham 1992:107), acompañado en ocasiones por Luis Negreiros, dirigente partidario con experiencia en el movimiento laboral y en ese entonces diputado y secretario general del Partido Aprista (Reyna Izaguirre 2000:98-99). Este punto es importante, pues contrasta con la forma en que los siguientes gobiernos manejarán las demandas de la oposición no canalizadas a través de los partidos políticos.

Por otro lado, el gobierno de Alan García crea el Ministerio de la Presidencia en 1986, el cual, si bien tuvo como titulares a tres de los Presidentes del Consejo de Ministros (Larco Cox, Villanueva del Campo y Luis Alberto Sánchez), fue sede de proyectos identificados con el Presidente, como el conocido tren eléctrico (Marcenaro 1996). Lo importante es destacar que en este período la PCM, como institución, contó con escasos recursos, los cuales no eran dirigidos a políticas públicas de carácter social sino a pequeños proyectos en el ámbito nacional y a gastos administrativos.

Posiblemente, de las personalidades que ocuparon el cargo en este período, sea Manuel Ulloa quien, ante la inactividad de Belaúnde, aparentara más ser un jefe de gobierno¹². Sus presentaciones ante el Congreso eran más esperadas que los tradicionales mensajes presidenciales de 28 de julio y la izquierda peruana dirigía sus críticas hacia las políticas del Ministro de Economía, como lo demuestran numerosos artículos de la revista *Quehacer*

11. Cuando Fujimori pensó en Hernando de Soto como su primer Presidente del Consejo de Ministros, este respondió: «Le dije que haría lo que hace un Primer Ministro, pero no desde la posición de Premier: eso tenía muchas limitaciones parlamentarias y mucho protocolo» (Citado en Bowen 2000:36), a lo que agregó que Fujimori debía ser una combinación de Presidente y premier.

12. No fueron pocas las ocasiones en las que se comparó al régimen con una monarquía, dado que Belaúnde se colocaba «por encima de su propio gobierno» (Salcedo 1981:8).

de la época e incluso toda una antología de textos que tiene como fin analizar el primer año del gobierno de Belaúnde, pero que lleva como subtítulo «en respuesta a Ulloa» (Ames *et al.* 1981). A pesar de ello, existe evidencia a favor de la preeminencia del arquitecto, lo cual se refleja no solo en la salida de Ulloa del gabinete sino también en un suceso particular que muestra los límites del Presidente del Consejo de Ministros en el sistema político, tanto por lo ocurrido como por lo que pretendía modificar.

Así, Domingo García Belaúnde refiere la existencia de dos proyectos de ley del Poder Ejecutivo presentados por Ulloa, en 1981, ante el Consejo de Ministros en el marco de una reorganización del aparato estatal tras el gobierno militar. El constitucionalista afirma que, al parecer, estos proyectos «pretendían dar al Premier una autonomía frente al Presidente, y lo más importante, darle una precedencia y en cierto sentido una superioridad frente a los demás Ministros» (García Belaúnde 1989:155-156). La primera de las propuestas, que apuntaba a la creación de un jefe de gobierno, fue rechazada y, ante la insistencia de Ulloa, Belaúnde optó por derivar la responsabilidad de preparar un proyecto de ley del Poder Ejecutivo a Felipe Osterling, Ministro de Justicia.

Por otra parte, el episodio de intento de estatización de la banca también es ilustrativo respecto a la capacidad de agencia del Presidente del Consejo de Ministros y a la verdadera importancia de su rol como negociador político. La decisión de García, formulada con sus asesores personales, solo le fue comunicada a Larco Cox poco antes del mensaje oficial (Crabtree 2005:189; Reyna Izaguirre 2000:155), en un momento en que este, a su vez, se encontraba inmerso en numerosas reuniones con los líderes de los partidos políticos, en señal de apertura política, lo cual fue rápidamente deslegitimado con el mensaje presidencial del 28 de julio de 1987. Solo el prestigio personal de Villanueva del Campo y de Luis Alberto Sánchez permitió que fueran aceptados como interlocutores por parte de la oposición, pero sin que ello implicara acuerdo alguno.

La dinámica es la misma con Fujimori en el período 1990-1992. Hurtado Miller encabeza un gabinete concertador que cuenta con miembros de la izquierda, además del apoyo inicial, en términos del programa económico, de la derecha. La urgencia de la situación, con la economía fuera de control y la violencia senderista desbordada, acorta los tiempos y, mientras se profundiza la receta ortodoxa con Carlos Boloña en el MEF, se persigue el diálogo, aparentemente, a través de Torres y Torres Lara y De los Heros como Presidentes del Consejo de Ministros. Todo llega a su fin el 5 de abril de 1992.

Tomando como referencia el esquema planteado por Mahoney y Thelen (2010), si bien este período aparece como una continuación de los años previos a la creación de la PCM, no

fueron insignificantes los intentos por dotar de mayor relevancia al cargo. Manuel Ulloa fracasa al pretender alterar el status quo a través de nueva legislación que diera preeminencia a la institución que lideraba, lo que lo llevó a enfrentarse a poderosos actores con veto, como Alva Orlandini dentro del partido, el propio presidente Belaúnde y la oposición de otras tiendas políticas.

En menor medida, Alfonso de los Heros, durante el gobierno de Fujimori, al solicitar facultades legislativas al Congreso destinadas a insertar a la PCM en el proceso de reforma de la administración pública que se venía desarrollando (Cortázar 2007:44), se enfrenta a la negativa del parlamento a aceptar sus propuestas. En este caso, el objetivo no era desplazar a la institución original, sino introducirle nuevas reglas en un proceso más gradual que, sin embargo, también fracasaría.

Es interesante destacar la forma específica en la que se ejercita el veto. Los tres gobiernos de este período se caracterizaron por hacer uso de amplias facultades legislativas merced a sus mayorías en el parlamento (salvo en el caso de Fujimori, donde la urgencia de la situación y las coincidencias programáticas con el Frente Democrático [Fredemo] le crearon una mayoría temporal). Pero cuando se detectan intentos por alterar las cuotas de poder a favor de la PCM, tanto Ulloa como los ministros de Fujimori encuentran resistencia allí donde antes hubo carta blanca.

Como se puede ver, entonces, en este caso la creación de una oficina o un despacho propio ayudó poco a cambiar el rol del Presidente del Consejo de Ministros y mantuvo el carácter latente de la PCM. La nueva institución, aun con los infructuosos intentos por dotarla de relevancia o cuotas de poder, careció de trascendencia: sin duda, el hecho de que su titular estuviera a cargo de otra cartera de mayor significancia puede haber influido y ello será motivo de cambios formales plasmados en la Constitución de 1993. Como se verá a continuación, sin embargo, dichas modificaciones tampoco tendrán un efecto fundamental en términos de protagonismo político.

CRECIMIENTO INSTITUCIONAL RESTRINGIDO EN UN CONTEXTO AUTORITARIO (1993–2000)

Si en el período anterior se observó la intrascendencia política de la PCM en los tres gobiernos examinados, estos años, a pesar de una modificación en su diseño institucional, no muestran un mayor fortalecimiento. Por el contrario, hay incluso un repliegue en beneficio del Presidente de la República, al tiempo que se le asigna una responsabilidad más técnica, acorde con los programas de reforma y modernización del Estado que el gobierno aplicó

con convicción pragmática y condicionada al impacto político. En otras palabras, si bien el veto ejercido tanto por Fujimori como por Montesinos en este período impidió un mayor crecimiento institucional, la PCM sí logró sumar nuevas reglas a sus tradicionales funciones, iniciando un proceso de cambio gradual por capas o con una estratificación limitada, que verá consolidado al final del período.

El agotamiento del esquema anterior se hace explícito en el lapso que transcurre entre el autogolpe y la promulgación de la nueva Constitución, en 1993. Tras la renuncia de Alfonso de los Heros el mismo 5 de abril, la PCM es asumida por Oscar de la Puente Raygada, quien se mantendrá en el cargo por dieciséis meses, tiempo en el cual se negocia el restablecimiento del orden político. Abad y Garcés han relatado cómo los anuncios y convocatorias de diálogo con la oposición realizados por el Presidente del Consejo de Ministros tenían poca credibilidad dado que no solo entraban en contradicciones sino que eran desautorizados por las acciones del propio Presidente de la República (Abad y Garcés 1993:165-168).

Como se mencionó, por otra parte, la Constitución de 1993 finalmente consagró la posibilidad de que el Presidente del Consejo de Ministros fuera un ministro sin cartera, aun cuando en la práctica fue notorio que solo durante un año, en 1998, se hiciera uso de esta innovación. Lo cierto es que, tal y como en el pasado, las reformas constitucionales en esta materia seguían siendo pensadas desde un marco provisto por las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo.

A diferencia del período anterior, en estos años, además, la protesta sindical se ve diezmada por dos factores: por un lado, los efectos de las políticas de ajuste y estabilización afectaron ideológica y organizacionalmente a las principales centrales sindicales (Balbi 1997) y, por otro, por la política del miedo (Burt 2009) que mantuvo viva la amenaza del terrorismo y el senderismo. Asimismo, como ha demostrado Tanaka respecto a los actores sociales y políticos a nivel regional, estos fueron controlados y cooptados por Fujimori, impidiendo que se desarrollaran movimientos de protesta en general, más allá de ciertos reclamos que se caracterizaron por su debilidad y su desarticulación (Tanaka 2002).

Favorecido entonces por la ausencia de oposición, tanto política como en las calles, la respuesta de Fujimori consiste en destinar esfuerzos y recursos a aquellos lugares donde el voto no lo favorece en una elección (Degregori 2000:51). Con ese fin se reactiva el Ministerio de la Presidencia (Mipre) en mayo de 1992, bajo cuya órbita se concentrarán los principales programas de asistencia social, como el Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA) y especialmente el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo

Social (Foncodes)¹³, que llegará a representar una parte sustantiva del presupuesto del gobierno central¹⁴. Con el proceso de descentralización suspendido tras el autogolpe, se constituyeron, también bajo el mandato del Mipre, los llamados Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) que en la práctica tomaron para sí muchas de las funciones propias de ministerios, como las de transporte y comunicaciones o salud, a través de notorias (y publicitadas) obras de infraestructura.

El hecho a destacar en este período en lo que concierne al Presidente del Consejo de Ministros es la orientación técnica que se le imprime a la institución que encabeza. Dentro de un proceso mayor que aspiraba a reformar la administración pública peruana, la PCM albergó equipos de consultores que trabajaron con miras a impulsar reformas dentro del aparato estatal, aunque en menor medida que en el MEF, epicentro de las políticas económicas.

Juan Carlos Cortázar ha hecho un análisis de la elaboración de las políticas destinadas a reformar la administración pública entre 1990 y 1997, en el que revela que si bien hubo un intento de incorporar a la PCM al proceso desde el período de Hurtado Miller, ello solo se comienza a lograr con la gestión de De los Heros, pero esto se vio interrumpido por el autogolpe de abril de 1992 y su inmediata renuncia al cargo (Cortázar 2007). Entre 1995 y 1998 es cuando mayor impulso toma la PCM como fuente de diagnósticos y propuestas con miras a una reforma del Estado. La holgura en la primera reelección de 1995, que confirma la mayoría parlamentaria obtenida ya en el Congreso Constituyente Democrático (CCD) de 1993, facilita esta labor. Los intentos anteriores, aun cuando fueron creando las condiciones necesarias, se enfrentaron a la renuencia del Congreso a otorgar facultades legislativas en esta materia entre 1990 y 1992 y a la necesidad de concentrar esfuerzos en la aprobación de la Constitución y la casi seguida campaña electoral. La llegada de Dante Córdova, aún como ministro con cartera, a la PCM, en el primer gabinete del segundo gobierno de Fujimori, permite retomar la labor iniciada tímidamente entre 1990 y 1995, con un equipo liderado por Verónica Zavala, quien sería Ministra de Transportes y Comunicaciones durante el segundo gobierno de Alan García¹⁵.

Así, aun cuando las batallas por liderar el proceso de modernización integral entre el MEF y la PCM le costaron el puesto a Córdova –episodio que reveló la preeminencia de Jorge Camet, Ministro de Economía y Finanzas–, se llegó a crear en 1996 el Programa de Moder-

13. Creado en agosto de 1991. Sobre los fines políticos de Foncodes, ver Schady (2000).

14. Foncodes pasó de ejecutar el 2,9% del presupuesto total del gobierno en 1992 hasta llegar a 10,2% en 1994 (Murakami 2007:385).

15. En esta etapa se elaboró un nuevo ROF, donde «se le asignaba a la PCM vastas funciones decisorias, la responsabilizaba de determinados programas intersectoriales y le daba autoridad sobre la formulación de la política de gobierno» (Cortázar 2007:46).

nización de la Administración Pública (PMAP), con lo cual la PCM «logró erigirse como el espacio institucional con mayor autoridad sobre la reforma de la administración pública, limitando en buena medida el control que el MEF podía ejercer sobre el tema» (Cortázar 2007:60). Ello obedeció a la labor que un equipo de consultoras, encabezado por Leonie Roca, desarrolló desde que fueran convocadas por primera vez durante la gestión de De los Heros y que continuaron llevándola a cabo cuando volvieron de la mano de Alberto Pandolfi, sucesor de Córdova.

No obstante, y ya con una Ley Marco de Modernización aprobada por el Congreso, el equipo del PMAP encontró obstáculos no solo en el Consejo de Ministros sino también ante Fujimori (Roca 2003:45). Cortázar lo explica por la «falta absoluta de liderazgo del Primer Ministro Pandolfi» (Cortázar 2007:65), quien no supo defender las propuestas ante el resto de ministros y el Presidente, preocupados ya por un descenso en la aprobación presidencial y temiendo que el impacto negativo de medidas de escaso rédito político inmediato afectara aun más un contexto ya perturbado por el anuncio de Fujimori de pretender postular por tercera vez a la presidencia. La solución de Fujimori, que sintetiza en gran medida el análisis de este período, fue solicitarle a Pandolfi que mantenga «un perfil aún más bajo en relación al tema» (Cortázar 2007:73).

Como se ha podido observar en los párrafos precedentes, si bien la PCM cobró relevancia en un sentido técnico en estos años, estuvo condicionada a la evolución política del régimen, escenario en el cual el Presidente del Consejo de Ministros tuvo exiguo protagonismo. Las reformas de segunda generación que el PMAP buscaba impulsar se enfrentaron al pragmatismo de Fujimori, más concentrado en medidas que le dieran la mayor utilidad con el menor costo político. Como refiere Carol Wise, además, «las reformas de mercado de segunda fase requieren un estilo de política más inclusivo y transparente» al involucrar a un número más grande de actores (Wise 2005:265). Y eso no estuvo solo en manos de Fujimori, sino también del propio equipo del PMAP, que elaboró los proyectos de ley de «manera reservada –casi secreta–» (Cortázar 2007:67).

Es notorio que en este período todo el protagonismo recayera en manos de Fujimori, un Presidente «hiperactivo, incansable, todopoderoso, omnipresente, siempre en campaña» (Degregori 2000:62) que se sirvió del reactivado Ministerio de la Presidencia para ese fin. Además, el Presidente no permitía que nadie le hiciese sombra ni ganara estatura política, como lo ha demostrado Murakami a raíz de la salida de Carlos Boloña del gabinete en 1993 (Murakami 2007:349). Su estilo autoritario de hacer política se revitalizaba con los resultados de las elecciones, que tomaba como plebiscitos, especialmente tras su amplio triunfo sobre Pérez de Cuéllar en 1995.

En todo caso, el único nombre que permaneció a lo largo de toda la década fue el de Vladimiro Montesinos, sin más cargo oficial que el de asesor, pero acumulando suficiente poder, incluso como para provocar cambios en los diversos gabinetes ministeriales. Directa o indirectamente, Montesinos influyó en la salida del entorno presidencial de allegados como el propio Santiago Fujimori, hermano del mandatario, y los cuadros que este había incorporado, como Jaime Yoshiyama, quien llegó a ser descrito como el delfín de Fujimori¹⁶. Asimismo, desde el SIN, Montesinos ejercía funciones que corresponderían a la PCM, como la negociación política o la coordinación parlamentaria, por ejemplo.

Hasta 1996, Montesinos, Yoshiyama y Santiago Fujimori influían de igual manera sobre el presidente Fujimori, como parte de su círculo más estrecho de colaboradores, en lo que Murakami ha descrito como una suerte de «delicado equilibrio» (Murakami 2007:457). El mismo autor identifica la salida de Dante Córdova del gabinete ministerial como el punto de quiebre de dicho equilibrio, en tanto el entonces Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Educación era una persona de confianza de Santiago Fujimori. Este hecho desencadenaría la renuncia del hermano del Presidente.

Lo importante de este cambio en el entorno presidencial es que aleja del gobierno a uno de los principales promotores de reformas de segunda generación. Como refiere Murakami, Santiago Fujimori «estaba por emprender una gran reforma que abarcaba todos los órganos del Estado» (Murakami 2007:463), no solo al Poder Ejecutivo, sino también instancias cruciales para el poder de Montesinos, como la Policía Nacional y el Poder Judicial. Este episodio ayuda a comprender la falta de apoyo político que el equipo del PMAP tuvo durante la gestión de Pandolfi: aun cuando se trató de un esfuerzo de menor alcance que el planeado por Santiago Fujimori, la salida de este fortaleció el veto de actores como Montesinos y obstruyó cualquier proceso de modernización estatal.

En este período, resumiendo, resulta difícil encontrar agentes de cambio interesados en alterar el *status* quo de la institución. Los ministros, tildados de gerentes por el propio Fujimori (Reyna 2000:267), carecieron de iniciativa y autonomía. Quizás el equipo de consultoras que en varios momentos trabajó al interior de la PCM intentó acrecentar el ámbito de acción de la institución para que se aproxime a ello, pero en este caso el veto provino del Presidente, alertado por el impacto que nuevas e impopulares reformas tendrían sobre sus niveles de aprobación. El otro actor importante, Santiago Fujimori, se enfrentó al veto de Montesinos y perdió la batalla. En los tiempos más holgados del régimen fujimorista,

16. Tras perder frente a Alberto Andrade en las elecciones municipales de 1995, fue nombrado Ministro de la Presidencia, lo que revela el grado de confianza que le tenía el Presidente Fujimori.

la PCM adquirió cuotas de poder que básicamente se inscribieron en un terreno técnico, merced también al grado de discrecionalidad de las propias normas de la institución. Ello, en cierta forma, abrió el camino para nuevos cambios en el siguiente período, que parten de lo avanzado en este. A pesar de que el crecimiento institucional de la PCM encontró límites en estos años, es notorio que nuevas reglas son introducidas sobre las ya existentes (layering), las cuales no solo permanecerán tras la caída de Fujimori, sino que se verán consolidadas durante el siguiente período.

CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL (2000-2009)

El período actual encuentra al Presidente del Consejo de Ministros ya afianzado como un ministro sin cartera, pero al mismo tiempo encargado de una institución que supera en recursos y participación en el presupuesto del sector público a la mayoría de ministerios. A la incorporación en el período anterior de un perfil técnico, se le sumarán nuevas atribuciones producto de cambios en el sistema político peruano, tales como la descentralización y la apuesta por la participación ciudadana. Aunque no necesariamente impulsadas por un agente de cambio, las modificaciones al diseño institucional de la PCM encuentran vía libre en un contexto político dominado por la fragmentación partidaria y la ausencia de actores con veto efectivo y que terminan codificando o reglamentando un comportamiento que se venía manifestando desde la transición democrática. Así, en la actualidad se observa a la institución latente alcanzar su potencial político.

El primer punto a destacar, en consecuencia, es que el fin del régimen fujimorista y el retorno a la democracia no implicaron un cambio en las reglas de juego formales. Se optó, por el contrario, por mantener la Constitución de 1993, entendiendo que, si bien fortaleció en demasía las atribuciones presidenciales, fueron las condiciones de la competencia política impuestas por un actor hegemónico las que en realidad la vaciaron de contenido (Tanaka 2005:20-26).

A diferencia de los dos casos previamente analizados, ni el gobierno de Toledo (2001-2006) ni el actual de García (2006-2011) han logrado contar con una mayoría en el Congreso. Pero, al mismo tiempo, se han beneficiado de una oposición atomizada incapaz de aprobar las escasas mociones de censura presentadas en este período. En todo caso, fue el propio partido de Toledo el que más de una vez puso trabas al desempeño del gobierno, como se verá más adelante. Y en el caso de García, a pesar de no contar con mayoría propia, el partido de gobierno, gracias a afinidades pragmáticas (es mucho decir ideológicas) y a una oposición dura pero atomizada, se ha visto libre de amenazas en ese escenario.

Como se recordará, el gabinete Del Castillo renunció antes de ser siquiera interpelado por el escándalo de los petroaudios. Y de forma más evidente, aunque las muertes en Bagua precipitaron la salida de Yehude Simon del gobierno¹⁷, las mociones de censura promovidas tanto para el Presidente del Consejo de Ministros como para la Ministra del Interior, Mercedes Cabanillas, no alcanzaron la votación requerida.

Pasando a otra parte del argumento, si bien no hubo un cambio formal en el marco legal tras la caída de Fujimori, sí se produjeron modificaciones institucionales que apuntaban a construir un régimen «simétricamente opuesto» al de aquel, como bien ha destacado Alberto Vergara en un reciente trabajo (Vergara 2009). Bajo esa premisa, se buscó simultáneamente fortalecer a los partidos políticos, impulsar la descentralización del país y favorecer la participación política de la sociedad civil, interacción que, para el autor, jugó en contra de los partidos y tendrá consecuencias sobre el papel del Presidente del Consejo de Ministros y la institución que lidera.

En lo que refiere a la descentralización, este fue un tema que estuvo en el centro de las campañas electorales del 2000 y, así, se convirtió en una de las principales reformas que marcaron el mandato de Alejandro Toledo. Su conducción y ejecución le fueron encargadas al Consejo Nacional de Descentralización (CND), organismo independiente creado para dicho fin, que fue adscrito a la PCM. Como refiere Casas Tragodara, no obstante, esta decisión estuvo precedida por una lucha entre una secretaría técnica instalada dentro del Mipre y «un grupo alrededor de la Dirección General de Gestión Pública donde se pensó, correctamente, que el proceso de descentralización no puede desvincularse del proceso de modernización del Estado» (Casas 2004:2). Producto de una lucha distribucional de recursos, entonces, la transferencia de competencias y funciones del gobierno central a los gobiernos regionales y locales quedó en manos, no del Mipre, sino de la PCM.

Debido a los cambios que se habían venido produciendo en la organización estatal (y a la creación de nuevas instancias de gobierno), era patente la necesidad de actualizar el marco legal que organizaba y establecía las funciones del ejecutivo, ya que el vigente databa de 1990 (el Decreto Legislativo 560). Como se verá, no obstante, ello no sucedería hasta diciembre del 2007, vale decir, más de cinco años –y todo un gobierno– después. ¿Por qué se postergó por tanto tiempo la promulgación de una nueva LOPE? Hay, por cierto, numerosos factores que pueden explicar esta dilación, pero es patente que, a diferencia de la Ley

17. El 5 de junio del 2009, y tras dos meses de protesta, un enfrentamiento entre organizaciones indígenas amazónicas y la Policía Nacional dejó un saldo de 33 personas fallecidas (23 policías y 10 civiles) en el departamento de Amazonas.

Marco de Modernización de la Gestión del Estado, que fue aprobada por unanimidad, esa norma estuvo sujeta al cuestionamiento de diversos actores por los ámbitos que abarca y los intereses que afecta.

El involucramiento de la PCM en este proceso simultáneo de reforma del Estado y descentralización destaca como el principal rol que ella asume, al menos al inicio del gobierno de Toledo. Como en el caso de Fujimori, no obstante, se mantiene una forma de trabajar centralizada en un pequeño grupo con el propósito de que «ponga orden y retroalimente el proceso porque no existe la posibilidad de tomar el enorme y disímil aparato estatal, con tantas particularidades, y tratar de generar una cultura de Estado de la noche a la mañana» (Roca 2003:69). Al mismo tiempo, y como reconoce la propia Leonie Roca, «estos procesos requieren de mucho apoyo político» (Roca 2003:45), lo cual, sin embargo, ella deja en manos de los líderes políticos, porque «el trabajo político no es algo que me guste» (Roca 2003:69).

El gran problema que tuvo que enfrentar este proceso, entonces, fue la vacilación por parte del propio gobierno. En general, una mirada a la forma en que se implementó la descentralización revela falta de planificación: la convocatoria a elecciones regionales se hizo sin que fuera aprobada la Ley de Gobiernos Regionales que establecía las funciones de las nuevas autoridades, por nombrar un ejemplo. Y cuando los resultados de las elecciones municipales y regionales del 2002 mostraron que el partido de gobierno solo había logrado vencer en una región de 25 en disputa (Callao), en 11 alcaldías provinciales de 194 y en 194 alcaldías distritales de 1.625 (ONPE 2002), frente al mejor posicionamiento del APRA o de movimientos independientes, se entendió que una LOPE que distribuyera funciones acordes con la descentralización solo debilitaría más a un gobierno que ya venía siendo golpeado por movimientos de protesta y bajos niveles de aprobación¹⁸.

Como ya se adelantó, además, una de las principales fuentes de oposición que encontró el gobierno provino de su propio partido, en particular en cuanto a nombramientos ministeriales se refería. Una evidencia de la importancia que adquiere la PCM en este período, y desde el primer gabinete nombrado por Alejandro Toledo, es la lucha que se da en torno a quién debía ocupar dicha cartera. La elección de Roberto Dañino como primer Presidente del Consejo de Ministros estuvo precedida de una larga espera, en la que varios personajes cercanos al Presidente mostraron su intención de ocuparla, como Pedro Pablo Kuczynski, Ministro de Economía y Finanzas, y Raúl Diez Canseco, primer vicepresidente de la República

18. Conversación con Javier Abugattás.

(Álvarez Rodrich 2001)¹⁹. Durante el resto de su mandato, la presión de los integrantes de su partido, Perú Posible, ávidos de ocupar puestos de poder, obligó a Toledo a alternar gabinetes de carácter técnico o independiente con otros de carácter partidario; en esa lucha no estuvo ausente la PCM. Sintomáticamente, y aun cuando ningún Presidente del Consejo de Ministros ocupó a partir de entonces otra cartera, el puesto se convirtió en uno disputado, a diferencia del portafolio de economía y finanzas, que siempre se mantuvo en manos de técnicos independientes.

La propia institución muestra una continuidad respecto al período anterior hasta este punto. Una de las primeras acciones que emprende Dañino en la PCM fue la de buscar financiamiento para reclutar a los equipos que pudieran trabajar en la modernización de la gestión del Estado, como señala en una presentación ante la comisión respectiva en el Congreso. Más importante aun, y en vista de la dificultad de conseguir acuerdos en torno a la aprobación de la LOPE, la propia PCM modifica su Reglamento de Organización y Funciones (ROF) e incorpora atributos que son reclamados por el MEF como propios. Como lo define el jefe de gabinete de asesores de la PCM, José Amado, a propósito de estos cambios, «la institucionalización de la PCM se enmarca en el proceso de modernización del Estado» (Vivanco y Rivera 2002:4).

A pesar de que mediante cambios menores en términos formales la PCM se consolidaba en ese rol, como lo demuestra la vigencia de la actual Secretaría de Gestión Pública –que es uno de sus tres órganos de línea–, la salida de Dañino del gabinete al final del primer año de gobierno de Toledo es una evidencia de la importancia que asume otra función del Presidente del Consejo de Ministros (y otras dependencias). Si bien técnicos como Beatriz Merino y Pedro Pablo Kuczynski asumirían luego esa cartera, estos no adoptaron una agenda centrada en reformas profundas del aparato estatal y, además, la LOPE siguió sin promulgarse. Al mismo tiempo, se intercalaron figuras partidarias como Luis Solari y Carlos Ferrero, con un perfil más político –habiendo coincidido mucho en que no tenerlo fue la principal debilidad de Dañino–. Lo cierto es que los procesos que vivía el país, en particular la descentralización pero también el estímulo a la participación política, habían creado incentivos para la «reactivación relativa de actores regionales poco representativos y sin propuestas muy articuladas, que se expresan en presiones y protestas frente a un gobierno sin mayor capacidad de respuesta y con cada vez menor respaldo ciudadano» (Tanaka 2002:5-6).

19. Curiosamente, y como ya se anticipó, la designación de Pedro Pablo Kuczynski como Ministro de Economía y Finanzas, anterior a la de Dañino como Presidente del Consejo de Ministros, dejó como letra muerta el artículo 122 de la Constitución, que señala que los ministros son nombrados y removidos a propuesta y con acuerdo del Presidente de tal consejo.

Como se mencionó, el ente encargado desde el gobierno central de liderar el proceso descentralizador, el CND, fue adscrito a la PCM. Como muestra de la importancia que asume, arrastrando una tendencia del gobierno anterior, a inicios del actual gobierno, en enero del 2007, es el Presidente del Consejo de Ministros quien pasa a dirigir y conducir el proceso de descentralización, tras la desactivación del CND y la conformación de la Secretaría de Descentralización como órgano de línea al interior de la PCM.

En cuanto a la segunda reforma institucional, la participación política, es notorio que dos de las principales instancias creadas con dicho fin están relacionadas con la PCM: el Acuerdo Nacional y las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP)²⁰. Como refiere Remy, ambas forman parte de uno de los cuatro campos de participación ciudadana en el país, el del diálogo institucionalizado entre la sociedad civil y las autoridades (Remy 2005). Sin embargo, su ineffectividad durante el gobierno de Toledo, sumada a los costos asociados a ella, ha llevado a que los actores privilegien un espacio no institucionalizado de participación, el de las protestas y los movimientos sociales (Remy 2005:15-16). A su vez, el Estado, lejos de encauzar institucionalmente dichas manifestaciones de descontento, respondió siguiendo la misma lógica, que como bien destaca Grompone se caracteriza por intervenir caso a caso, «con frecuencia con alternativas que no pueden trasladarse de un conflicto a otro» (Grompone 2005:89). A pesar de todo, quien lleva la batuta por parte del Estado, usualmente encabezando mesas de diálogo o procesos de negociación, es el Presidente del Consejo de Ministros²¹.

Es necesario destacar que, en el momento de asumir como tercer Presidente del Consejo de Ministros del gobierno aprista, Javier Velásquez Quesquén manifestó su intención de delegar los casos de negociación de conflicto a los ministerios involucrados, intentando marcar distancia de sus predecesores, quienes asumían personalmente muchos de los procesos de diálogo que se configuraban como medio de solución de los conflictos multiplicados a lo largo del país. Sin embargo, contra ese propósito original y probablemente por incapacidad de alterar una dinámica que ha encasillado el rol del Presidente del Consejo de Ministros como mediador ante la sociedad civil, el 18 de enero del 2010 se promulgó un Decreto Supremo que modificaba el ROF de la PCM al constituir la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales como órgano técnico especializado. De esta manera se institucionaliza un papel que la PCM llevaba varios años ejerciendo en la práctica.

20. Ambas iniciativas dependen, en términos presupuestales, de la PCM.

21. Pragmáticamente, en el año 2010 se ha reducido en 56% el presupuesto anual de la MCLCP (*El Comercio* 2010:A26).

La LOPE fue finalmente aprobada a fines del 2007. Sin entrar en detalles respecto a los alcances de sus especificaciones, esta ley termina certificando cambios en el ordenamiento de la organización estatal en lo que respecta a las competencias y funciones de la PCM, los cuales se habían venido produciendo a través de la incorporación de nuevas dependencias y atribuciones a lo largo de los últimos años.

¿A qué conclusiones se puede arribar tras el examen del actual período? En primer lugar, la PCM encuentra límites para convertirse en una suerte de Ministerio de la Reforma, al estilo brasileño, por lo que, manteniendo áreas dedicadas a la gestión pública, no obstante, su rol en un proceso de modernización débilmente respaldado se ve ensombrecido paulatinamente. Al mismo tiempo, la debilidad de los partidos políticos, junto con la desinstitucionalización de la participación política en medio de un proceso de descentralización, no la lleva a erigirse como el organismo coordinador de políticas multisectoriales, sino como la agencia del Estado encargada de atender todo conflicto social que amenace con escalar y poner en riesgo la gobernabilidad del país.

De esa manera, por medio de un proceso de cambio institucional gradual que le fue confiriendo atributos por encima de los pocos que ya ostentaba y merced a la ambigüedad de las normas que regulan su ubicación en la organización estatal y al debilitamiento de actores con veto desde la llegada del nuevo siglo y el retorno a la democracia, la PCM se ha erigido, es cierto, como una suerte de megaministerio, con poder de decisión sobre muchas esferas del sector público, pero también como el principal mediador frente a la sociedad civil ante el debilitamiento de la representación partidaria y la ausencia de interlocutores dentro de los poderes del Estado.

CONCLUSIONES

El estudio de las instituciones políticas en el Perú se ha caracterizado por privilegiar un enfoque formal, que limita el análisis al dejar de lado mecanismos informales tan o más importantes para comprender en toda su magnitud no solo el origen pero también la evolución y el cambio que aquellas pueden tener bajo diversas circunstancias. Ha sido el objetivo de este trabajo presentar una aproximación que pone el acento en instancias de cambio institucional gradual para explicar la relevancia y el peso político cobrado por la PCM en los últimos años.

En la región, la decisión inicial de adoptar el presidencialismo como forma de gobierno, siguiendo el modelo estadounidense, no ha sido hasta ahora alterada, aun cuando varios países de América Latina han introducido, con el tiempo, mecanismos e instituciones de

sistemas de gobiernos parlamentarios que, de una forma u otra, han buscado limitar el poder presidencial. Pero solo el Perú y, recientemente, Argentina han incorporado la figura de un jefe de gabinete con ese objetivo²². En ambos casos, lejos de provocar la emergencia de un jefe de gobierno, dicha innovación se encontró con contextos políticos dominados por una fuerte tradición presidencialista que provocaron consecuencias diferentes a las originalmente pensadas.

En el caso peruano, no fue sino hasta fines de la década de 1970 que finalmente el Presidente del Consejo de Ministros, institución adoptada en el siglo XIX, pudo contar con una oficina de apoyo que comenzó a hacerse efectiva con el retorno a la democracia en 1980. Si bien se ha pretendido demostrar su creciente importancia desde entonces, siempre ha existido un límite al poder que puede concentrar y ello en función no solo de las atribuciones constitucionales de las que goza el Presidente de la República sino también de una cultura presidencialista difícilmente alterable.

Como se ha pretendido demostrar en la primera parte de este trabajo, la adopción de una institución como la del Presidente del Consejo de Ministros a partir del siglo XIX encaja bastante bien como ejemplo de un modelo que es importado sin considerar el contexto político y que, producto de ello, tiene consecuencias no anticipadas o previstas (Weyland 2009). En una línea similar de análisis se ubica la propuesta de Helmke y Levitsky referida a las instituciones informales (Helmke y Levitsky 2006) o, por decirlo en palabras de Guillermo O'Donnell, la de atender a las reglas que realmente se están siguiendo, más allá de los marcos legales (O'Donnell 1996:12).

Partiendo de estas premisas, entonces, es posible retomar la definición planteada en la introducción, aquella que identifica a la PCM como un ejemplo de institución latente. Como primera característica se destaca su origen: un modelo que es trasplantado de sistemas políticos con trayectorias distintas y que puede ser rechazado o aceptado por el sistema receptor, pero también puede provocar secuelas no anticipadas por los responsables. Una segunda característica, relacionada a la primera, es la naturaleza del contexto sobre el cual se implanta dicha institución. En ese sentido, el Perú, como otros países de la región, es tierra fértil en cuanto a regímenes de baja institucionalización para el surgimiento de instituciones informales no contempladas en el proyecto original.

22. En Argentina esto ocurrió a raíz de la reforma constitucional de 1994 (De Riz y Sabsay 1998). Curiosamente, como en el Perú en 1993, los intentos por atenuar el presidencialismo no logran distraer el propósito último de las reformas: favorecer la reelección presidencial.

Una de las razones por las cuales la PCM se prestó, como institución, para estas modificaciones, fue que, a nivel constitucional y de normas de menor rango, sus límites y alcances podían ser considerados ambiguos. Esta es, entonces, la tercera característica identificable en una institución latente: debe poder ofrecer a los agentes de cambio interesados en alterar su organización y función el suficiente margen de maniobra como para poder acometerla. Incluso, como se mencionó en la introducción, el cambio institucional puede también ser un resultado no anticipado que surge como producto de cambios en el balance del poder, sin que sea necesaria la acción directa de un agente de cambio. En ese sentido, si bien no faltaron agentes de cambio a lo largo de los períodos examinados, como Manuel Ulloa, Santiago Fujimori o Roberto Dañino, sus esfuerzos no se trasladaron a resultados concretos. Tanto el desmantelamiento de las instituciones que sostuvieron al régimen fujimorista (el Mipre, por ejemplo) como el impulso a procesos descentralizadores y de participación política tras su caída contribuyeron a dotar de centralidad a la PCM como institución en el sistema político peruano.

En suma, se plantea que un concepto como el de institución latente puede ser de utilidad para examinar y anticipar el potencial de determinadas reformas institucionales en el marco de contextos políticos caracterizados por la debilidad de actores y fuerzas políticas, que son entonces incapaces de oponerle un contrapeso. Asimismo, se ha pretendido mostrar que en regímenes de bajo desarrollo político o institucional, las teorías institucionales presentan una dificultad para aprehender realidades donde los comportamientos informales se revelan tan o más importantes que aquello estipulado en normas legales. El caso de la PCM, en ese sentido, resulta solo un ejemplo de una institución latente y abre las puertas para nuevas investigaciones que permitan identificar no solo trayectorias similares, sino también prever la emergencia de futuros casos.

BIBLIOGRAFÍA

ABAD YUPANQUI, Samuel y Carolina GARCÉS PERALTA

1993 «El gobierno de Fujimori: antes y después del golpe». En: BERNALES BALLESTEROS, Enrique *et al. Del golpe de Estado a la nueva Constitución*. Lima: Comisión Andina de Juristas, pp. 85-190.

ÁLVAREZ RODRICH, Augusto

2001 «La sorpresa de PPK». En: *Semana Económica*, año 17, N° 777, pp. 3-4.

AMES, Rolando et al.

1981 *La política económica y la democracia en debate: respuesta a Ulloa*. Lima: DESCO.

BALBI, Carmen Rosa

1997 «Politics and Trade Unions in Peru». En: CAMERON, Maxwell A. y Philip MAUCERI (eds.), *The Peruvian Labyrinth: Polity, Society, Economy*. University Park, PA: The Pennsylvania State University, pp. 134-151.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique

1996 *La Constitución de 1993: análisis comparado*. Lima: CIEDLA.

BOWEN, Sally

2000 *El expediente Fujimori: el Perú y su presidente, 1990-2000*. Lima: Perú Monitor S.A.

BURT, Jo-Marie

2009 *Violencia y autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori*. Lima: IEP / Asociación SER.

CASAS TRAGODARA, Carlos

2004 *Avances y perspectivas del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: CIES.

CONAGHAN, Catherine M. y James M. MALLOY

1994 *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

CORTÁZAR, Juan Carlos

2007 *La reforma de la administración pública peruana (1990-1997)*. Lima: Instituto de Políticas Sociales.

CRABTREE, John

2005 *Alan García en el poder. Perú 1985-1990*. Lima: PEISA.

DE RIZ, Liliana y Daniel SABSAY

- 1998 «El jefe de gabinete en el sistema presidencial argentino». En: NOHLEN, Dieter y Mario FERNÁNDEZ (eds.), *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

DEGREGORI, Carlos Iván

- 2000 *La década de la antipolítica: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: IEP.

EL COMERCIO

- 2010 «Reducen en un 56% el presupuesto de la mesa de lucha contra la pobreza». En: *El Comercio*, 21 de marzo, pp. A26.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco

- 2004 «Las relaciones entre gobierno y parlamento: la particularidad del régimen presidencial en el Perú». En: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, t. I. Konrad Adenauer Stiftung, pp. 407-427.

ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy

- 2002 «Presidencialismo latinoamericano: sus alcances, los riesgos que genera a la plena vigencia del estado de derecho y algunas notas sobre la viabilidad de las propuestas planteadas al respecto». En: *Constitucionalismo y derechos humanos*. Lima: Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, pp. 73-93.
- 1997 «Algunas notas sobre la evolución del presidencialismo latinoamericano a la luz de lo previsto por la Constitución peruana de 1993». En: *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 20/21, pp. 41-72.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco

- 1989 «Las relaciones entre los órganos de gobierno en la Constitución del Perú: un modelo híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo». En: *Derecho PUCP*, N° 43-44, pp. 161-190.

GARCÍA BELAÚNDE, Domingo

- 2008 «Evolución y características del presidencialismo peruano». En: *Pensamiento Constitucional*, Año XIII, N° 13, pp. 95-110.
- 1989 *Teoría y práctica de la Constitución peruana*. Lima: EDDILI.

GRAHAM, Carol

- 1992 *Peru's APRA: Parties, Politics, and the Elusive Quest for Democracy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.

GROMPONE, Romeo

- 2005 *La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: IEP.

HALL, Peter A. y Rosemary C. R. TAYLOR

1996 «Political Science and the Three New Institutionalisms». En: *Political Studies* 44:5, pp. 936-957.

HELMKE, Gretchen y Steven LEVITSKY (eds.)

2006 *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

MAHONEY, James y Kathleen THELEN (eds.)

2010 *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

MARCENARO, Harold

1996 «El Ministerio de la Presidencia y la reorganización del Estado peruano». En: *Punto de Equilibrio*, vol. 5, N° 41, pp. 1-3.

MCCLINTOCK, Cynthia

1996 «La voluntad política presidencial y la ruptura constitucional de 1992 en el Perú». En: TUESTA, Fernando (ed.), *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 53-74.

MURAKAMI, Yusuke

2007 *Perú en la era del Chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: IEP / CIAS.

OCHOA CARDICH, César

1994 «Tipología y análisis del régimen político de la Constitución peruana de 1993». En: *Derecho & Sociedad*, año 5, N° 8-9, pp. 31-42.

O'DONNELL, Guillermo

1996 «Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere». Kellogg Institute Working Paper N° 222.

ONPE, OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

2002 *Elecciones*. ONPE. http://www.web.onpe.gob.pe/Elecciones.php?c_tipo=0&c_texto=0.

PANFICHI, Aldo

1983 «La protesta social de 1982». En: *Quehacer*, N° 20, enero, DESCO, pp. 7-12.

PANIAGUA, Valentín

2005 «Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina: el presidencialismo peruano. Retos y propuestas». En: *Homenaje a Max Arias Schreiber Pezet*. Lima: Gaceta Jurídica, pp. 229-259.

PAREDES CASTRO, Juan

2003 *La República incompleta. El desafío de construir un nuevo orden político*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.

PEASE GARCÍA, Henry

2008 *Reforma política. Para consolidar el régimen democrático*. Lima: PUCP.

1981 *A un año del segundo belaudismo: un perfil del proceso político peruano*. Lima: DESCO.

PIERSON, Paul

2000 «The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change». En: *Governance*, 13:4, pp. 475-499.

REMY, María Isabel

2005 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*. Lima: IEP

REYNA IZAGUIRRE, Carlos

2009 «Inestabilidad en las alturas: los presidentes del Consejo de Ministros bajo Alan García». En: *Coyuntura* 5:26, pp. 5-8.

2000 *La anunciación de Fujimori. Alan García 1985-1990*. Lima: DESCO.

ROCA, Leonie

2003 «Antecedentes del proceso de modernización del Estado peruano y propuestas para un nuevo proceso». En: BUSTAMANTE, Manuel (comp.), *Modernización del Estado peruano: hacia un estado eficiente, democrático, transparente y descentralizado al servicio del ciudadano*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, pp. 27-70.

SALCEDO, José María

1981 «Un año de desgaste, pero...». En: *Quehacer*, N° 12, julio-agosto, DESCO, pp. 5-9.

SCHADY, Norbert R.

2000 «The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (Foncodes), 1991-1995». En: *American Political Science Review*, vol. 94, N° 2, pp. 289-304.

SCURRAH, Martin

1986 *The Latin American State and the Politics of Austerity: Peru, 1980-1985*. Melbourne: La Trobe Institute of Latin American Studies.

TANAKA, Martín

2005 *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005*. Lima: IEP.

2002 «La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?». Documento de trabajo 125. Lima: IEP.

1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: IEP.

THELEN, Kathleen

- 2003 «How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis». En: MAHONEY, James y Dietrich RUESCHEMEYER (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 208-240.

THELEN, Kathleen y Sven STEINMO

- 1992 «Historical Institutionalism in Comparative Politics». En: STEINMO, Sven; Kathleen THELEN y Frank LONGSTRETH (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-32.

VERA, Sofía

- 2008 «¿Qué cambia con el nuevo Presidente del Consejo de Ministros?» En: *Nociones. Revista de Análisis Social*, año 1, N° 2, pp. 7-13.

VERGARA, Alberto

- 2009 *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Lima: IDEA Internacional.
- 2007 *Ni amnésicos ni irracionales: la elección del 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.

VIVANCO, Claudia y David RIVERA

- 2002 «¿Súper Bobby? Discrepancias en torno a las nuevas atribuciones de la PCM». En: *Semana Económica*, N° 810, pp. 3-4.

WEYLAND, Kurt

- 2009 «Institutional Change in Latin America: External Models and their Unintended Consequences». En: *Journal of Politics in Latin America*, 1:1, pp. 37-66.
- 2002 «Limitations of Rational-Choice Institutionalism for the Study of Latin American Politics». En: *Studies in Comparative International Development*, 37:1, pp. 57-85.

WISE, Carol

- 2005 *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*. Lima: CIUP.