

Despacio se llega lejos: Cambio institucional, instituciones latentes y el caso de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú.

Awapara Omar.

Cita:

Awapara Omar (2010). Despacio se llega lejos: Cambio institucional, instituciones latentes y el caso de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/757>

DESPACIO SE LLEGA LEJOS: CAMBIO INSTITUCIONAL, INSTITUCIONES LATENTES
Y EL CASO DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

Omar Awapara Franco – Pontificia Universidad Católica del Perú

(oawaparaf@pucp.edu.pe)

Instituciones y Procesos Políticos

"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política,
organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28
a 30 de julio de 2010."

INTRODUCCIÓN

Actualmente, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) destaca como un actor institucional de gran peso y relevancia en el sistema político peruano. Responsable del seguimiento de las políticas nacionales y sectoriales, actuando en coordinación con entidades y organismos estatales, gobiernos regionales y locales y la sociedad civil, tiene como función también la modernización de la gestión pública y la dirección del proceso de descentralización. Su titular, el Presidente del Consejo de Ministros, además de ser por mandato constitucional el portavoz del Poder Ejecutivo, ha sido figura clave en años recientes como mediador en los más importantes conflictos sociales.

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 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, también contrasta con el papel 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.

¿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 -)? El principal argumento de este trabajo es demostrar que lejos de ser, en estricto, producto de cambios formales, 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.

Cambio institucional

El caso de la PCM se presta para poner a prueba la reciente teoría de cambio institucional propuesta por Mahoney y Thelen (2010), basada en un enfoque distribucional del poder que busca llenar el vacío dejado por las corrientes del institucionalismo al enfatizar el contexto político y las propiedades inherentes a la institución como factores explicativos del cambio institucional.

El elemento dinámico que funge como motor del cambio en esta aproximación descansa en la definición de las instituciones como instrumentos distribucionales cargados de poder (Mahoney y Thelen 2000: 8). En ese sentido, 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 sólo 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 para llevar a cabo los cambios favorecidos por dicha ambigüedad, como se puede observar en la figura 1.1

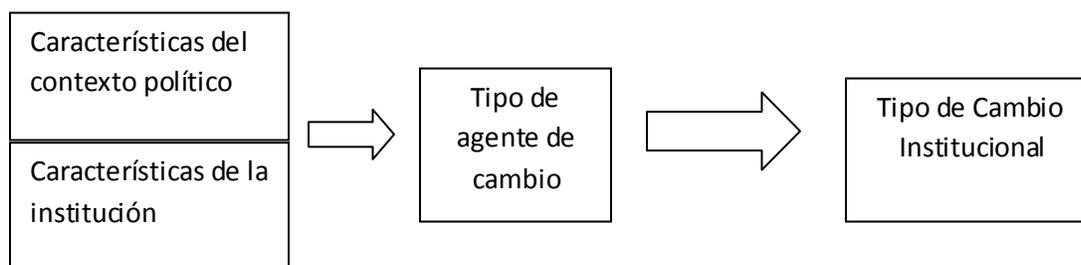


Figura 1.1 Explicación del cambio institucional (Mahoney y Thelen 2010: 15)

Ahora bien, distintas combinaciones darán lugar a tipos específicos de cambio institucional, que los autores han resumido en cuatro categorías: cambio por estratificación o por capas (*layering*: la incorporación de nuevas instituciones o reglas sobre o junto las preexistentes, sin que medie una remoción o abandono de éstas); desplazamiento (*displacement*: remoción de las reglas existentes e introducción de nuevas reglas); deriva (*drift*: cambios en el contexto que provocan un impacto distinto en las reglas existentes); y conversión (*conversion*: cuando las mismas reglas son interpretadas y promulgadas en nuevas formas) (Mahoney y Thelen 2010: 15-18).

Correlativamente, existen cuatro tipos de agentes de cambio, cada uno asociado a un modelo de cambio institucional: *subversivos* (cambio por estratificación); *insurreccionales* (por desplazamiento); *oportunistas* (por conversión); y *simbiontes parasíticos* (por deriva)¹. E incluso, 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 el que ningún actor buscó explícitamente los cambios que finalmente ocurrieron (2010: 22).

En resumen, como ya se mencionó y como se verá con más detalle, no hay cambio formal o expreso: éste es facilitado por la ausencia o debilidad de actores con veto (término que los autores toman de Tsebelis 2006) sumado a las lagunas, vacíos o márgenes en la interpretación y

¹ Un quinto tipo, el de *simbiontes mutualistas*, privilegia el statu quo (Mahoney y Thelen 2010: 22-29).

la aplicación de la ley que rige los destinos de una institución. No menos importante es identificar, también, a aquellos agentes de cambio involucrados, activamente o no, en el proceso.

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

Argumentos y aproximaciones alternativas

La figura del Presidente del Consejo de Ministros (y la institución que encabeza), con todo, ha sido materia de escasos trabajos. En cuanto forma parte de las numerosas instituciones parlamentarias que, a lo largo del tiempo, han sido insertadas en un régimen presidencialista como el peruano (Eguiguren 2004: 408), en un fallido intento por emular las virtudes de un Primer Ministro o la autonomía de un Jefe de Gobierno, los principales aportes provienen del campo del derecho constitucional. Desde una perspectiva histórica y formalista, el análisis se concentra básicamente en las relaciones entre Gobierno y Parlamento, que se agota en la discusión sobre la naturaleza del régimen peruano no sin antes elevar críticas y propuestas destinadas a reformarla y convertirlo en un auténtico Premier, al estilo del semipresidencialismo francés².

En una línea similar, pero esta vez bajo un enfoque histórico-empírico que denomina *institucionalismo contextualizado*, el politólogo alemán Dieter Nohlen (2006) ha sugerido renovar el presidencialismo latinoamericano mediante la adecuación funcional de la figura de un Primer Ministro que asuma por delegación las tareas prácticas de la jefatura de gobierno, protegiendo así al presidente de los avatares cotidianos de la política. Prescindiendo de reformas

² 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 analiza los incisos correspondientes a sus funciones (Bernales Ballesteros 1996; Eguiguren 2004; Fernández Segado 1989; D. García Belaúnde 1989, 2008) ; (ii) los estudios críticos sobre el régimen político basados en una traducción directa de lo estipulado por la Constitución, 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 (Pease 2008; Paredes Castro 2003). En las conclusiones se volverá sobre estos trabajos.

constitucionales, esta institucionalización apunta a mejorar la gobernabilidad democrática manteniendo la tradición presidencial en América Latina.

En resumidas cuentas, lo que subyace a ambos abordajes es el debate entre formas de gobierno, ya sea las virtudes del parlamentarismo o el semipresidencialismo, o una defensa del presidencialismo. Si bien tanto la Asamblea Constituyente de 1979 como el Congreso Constituyente Democrático (CCD) de 1993 dedicaron un espacio a la discusión sobre el rol del Presidente del Consejo de Ministros, con posturas que proponían elevarlo a la categoría de jefe de gobierno, como se verá, en ambos casos predominó la tradición presidencialista que históricamente ha caracterizado al sistema político peruano. Y como muestra del abandono de reformas en ese sentido, ni siquiera la concentración del poder en manos del presidente durante el régimen fujimorista fue motivo para intentar modificarlo.

Limitar el análisis a un enfoque formal, no obstante, lo priva de considerar el verdadero comportamiento del Presidente del Consejo de Ministros, que actúa motivado por mecanismos informales que, si bien no transgreden lo estipulado por la Constitución, tampoco encuentran correlato en ella. En ese sentido, una perspectiva útil para estudiar esta dinámica es la provista por Weyland (2009), 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 percepciones erradas que guían las intenciones de los actores. En otras palabras, el rol que los artífices de las diversas constituciones buscaron atribuirle al prescribir su existencia y posterior desarrollo normativo, se enfrentó a la realidad y el peso de un actor principal que, lejos de permitir la emergencia de un jefe de gobierno independiente o autónomo, ha favorecido a que cobre relevancia en un aspecto originalmente no considerado, paralelo también al ámbito en el cual se configuraba su presencia.

Helmke y Levitsky (2006), 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 vacío dejado por las reglas formales. 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 parece mantenerse inalterado, la dinámica

El objetivo, entonces, reside en explicar el cambio que ha sufrido la PCM desde que fuera creada, como oficina, a fines de los años setenta. Las vertientes del institucionalismo – histórico, sociológico y de elección racional - 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 original³. Un reciente trabajo de Mahoney y Thelen (2010) propone un marco teórico basado en un enfoque distribucional del poder que busca llenar el vacío dejado por las corrientes del institucionalismo, al enfatizar el contexto político y las propiedades inherentes a la institución, en el sentido que sus reglas

³ Sobre los tres nuevos institucionalismos, ver Hall y Taylor (1996).

pueden estar sujetas a una variada interpretación y, por ende, otorgar un margen de maniobra a aquellos interesados en alterarla.

El desarrollo institucional de la PCM puede ser descrito, entonces, utilizando uno de las cuatro categorías propuestas por los autores, como uno de cambio por estratificación o por capas (*layering* es el término empleado en inglés): bajo este tipo, el cambio institucional emana de la incorporación de nuevas instituciones o reglas sobre o junto las preexistentes (Mahoney y Thelen 2000: 20), sin que medie una remoción o abandono de éstas.

Es en función de lo anterior, finalmente, que se propone caracterizar a la PCM como un ejemplo de una *institución latente*. Por ello se entiende a aquellas instituciones que, tanto por la ambigüedad de las normas con las cuales fueron creadas como por el hecho de que fueron importadas e incorporadas a un contexto ajeno al original o al pretendido, suelen pasar desapercibidas o deambular en el sistema político, hasta que merced a su carácter dúctil, cobran presencia activa en nuevos contextos. Esta definición debe ser entendida en el marco de regímenes de baja institucionalización, como lo son el peruano y, en general, varios de la región, donde regímenes de diversa naturaleza pueden compartir la misma institución sin que haya mediado necesariamente un cambio formal en sus atribuciones.

En la siguiente sección se describirá el origen y el posterior desarrollo de la figura del Presidente del Consejo de Ministros en el ordenamiento constitucional peruano, hasta la transición democrática de fines de los setenta, con el propósito de destacar su naturaleza externa en un sistema presidencialista (y las consecuencias que ello trajo). Los tres siguientes capítulos tratarán, a su vez, los tres períodos señalados, destacando, en cada caso, tanto el contexto político, como referente del margen de acción de los actores, así como el rol que el marco legal le atribuía a la institución y el que efectivamente cumplió. Finalmente, se concluirá demostrando que la situación actual de la institución, si bien favorecida por una serie de factores, es mejor entendida a la luz de 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.

Continuidad: Debilidad institucional y actores con veto (1980-1992)

A pesar de que en el período que inaugura Belaúnde como presidente, se da el primer gobierno democrático que reconoce, en la organización del Poder Ejecutivo, una partida presupuestal asignada a la Oficina del Primer Ministro, el análisis de estos años identifica el papel jugado por los Presidentes del Consejo de Ministros como limitado a ser “secretarios personales” o ‘amanuenses’, sin poder de decisión ni autonomía funcional” o, más que una institución, una “figura retórica” (Roncagliolo 1991: 151). En el caso específico del gobierno de Alan García se dirá que “desde 1985 se da un proceso que personaliza no sólo la victoria sino el acto de gobernar y hasta los conflictos parciales. Aquí ya no hay ministros sino secretarios del Presidente, único protagonista en términos reales” (Pease 1988: 40).

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 una 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. Así, si bien se establecen requisitos mayores para los mecanismos de interpelación y censura ministerial (Eguiguren 2004: 415), las propuestas del APRA, primera mayoría en la Asamblea Constituyente, destinadas a favorecer la evolución del “Primer Ministro” en un Jefe de Gobierno mediante la posibilidad de que sea ministro sin cartera, son rechazadas⁴. Más aún, como afirma Domingo García Belaúnde, “fue reafirmado el carácter presidencial de nuestro sistema constitucional” (1989: 155). 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, tanto Belaúnde como García contaron con mayorías parlamentarias⁵. Este período se destaca por la concentración de votos en los partidos tradicionales. Y aun cuando Fujimori sólo alcanzó a tener la tercera fuerza partidaria en ambas cámaras, en todo el período se observa la ausencia de control político, nominalmente censuras ministeriales, por parte del poder legislativo⁶. Sin embargo, un análisis limitado 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

⁴ La iniciativa se encuentra en la ponencia aprista acerca de los poderes ejecutivo y legislativo, que es reproducida por Chirinos Soto, miembro de aquella bancada. Tenía como objetivo “(...) facilitar, librándolo de las exigencias del despacho, las labores de coordinación y orientación de la política general que son propias de ese funcionario” (1980: 406).

⁵ Acción Popular obtuvo 98 escaños de 180 en la Cámara de Diputados. En Senadores, 26 de 60, pero una alianza con el PPC le permitió alcanzar la mayoría al sumar los 6 senadores de esta agrupación política, a cambio de dos ministerios.

⁶ 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.

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.

En efecto, lo que muestra esta etapa, en un aspecto ya destacado por Roncagliolo (1991), es que en los primeros años de cada gobierno, el Presidente del Consejo de Ministros ocupa también la cartera económica⁷. Tanto Manuel Ulloa como Luis Alva Castro se mantuvieron en sus funciones por 29 y 23 meses respectivamente, encabezando el proyecto económico inicial de cada administración. No obstante, cuando el impulso original se agota y las críticas por parte de la oposición arrecian, se produce un divorcio entre ambos cargos y los reemplazos pasan a ocupar otros ministerios, como el de Relaciones Exteriores o de la Presidencia.

En el caso del gobierno de Belaúnde, éste representó un intento de doble transición: no sólo fue una vuelta a la democracia tras doce años de gobierno militar, sino también el abandono de las políticas económicas nacionalistas y estatistas y su reemplazo por medidas liberalizadoras y orientadas hacia el mercado (Conaghan y Malloy 1994). El presidente delegó en Ulloa la responsabilidad de la segunda, y si bien un contexto económico internacional favorable lo acompañó los dos primeros años, una serie de factores se reunieron para producir un fuerte retroceso económico en 1982. A la caída de los precios de los productos de exportación se sumó el desastre natural provocado por el fenómeno del Niño, que afectó sobre todo a la agricultura y la minería, así como la crisis de la deuda que redujo el flujo de créditos externos (Conaghan y Malloy 1994: 164).

Dentro del partido, la oposición a Ulloa era encabezada por Javier Alva Orlandini, líder acciopopulista asentado en el parlamento y con mayor control partidario que se encontraba en contra de las medidas de austeridad impulsadas por la receta ortodoxa. El apoyo de Belaúnde, quien jugó un papel de árbitro entre ambas facciones en este tramo inicial (Pease 1981: 60), residía en el acceso a créditos por parte de organismos internacionales, facilitados por las buenas relaciones de Ulloa y su equipo económico, con los que podía llevar a cabo sus proyectos de desarrollo (Conaghan y Malloy 1994: 139; Scurrah 1986: 4). La salida de Ulloa, 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)⁸. Sólo la abrumadora derrota del partido en las elecciones municipales 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 la decisión de

⁷ Algo impensable el día de hoy. El último Ministro de Economía que también ocupó la Presidencia del Consejo de Ministros fue Víctor Joy Way, en 1998.

⁸ Schwalb, Primer Vicepresidente y embajador en Washington hasta ese momento, asume como Ministro de Relaciones Exteriores. Si bien su pasado como funcionario del FMI y su respaldo a Rodríguez Pastor no son indicios de cambio en la política económica del gobierno, en su primera presentación ante el Congreso “exhortó a todos los partidos políticos sin distinción, con el afán de buscar concordancias en el propósito común de adoptar medidas y así sacar al país de la crisis en la que se encontraba” (V. A. García Belaúnde 1988: 314).

Belaúnde de asumir personalmente las riendas de la economía, en particular las negociaciones con el FMI en busca de mayor crédito que sustente su programa de obras públicas⁹.

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, tras un descenso simultáneo 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 en su elección 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 lleva a que se promueva la concertación y el diálogo con los partidos políticos, al tiempo que se cede a presiones internas del 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 y son también importantes actores políticos, con larga trayectoria dentro del propio partido. 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 en las 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 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 primer Presidente del Consejo de Ministros ocupa también el portafolio de economía, dura tan sólo 6 meses¹¹. Le suceden Carlos Torres y Torres Lara y Alfonso de los

⁹ Scurrah (1986: 5) afirma que la incompatibilidad entre los anuncios presidenciales, relacionados con mayor gasto público, y los lineamientos de política económica, comprometidos ante el FMI, fueron una constante en el gobierno de Belaúnde y crearon un problema de credibilidad.

¹⁰ Panfichi (1983), 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”.

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. La explicación de Fujimori para nombrar a Hurtado Miller en el cargo, a pesar de la oposición del FREDEMO, es también elocuente: “Hurtado no tiene otro sitio donde ir: por lo tanto, es mi hombre” (Bowen 2000: 37).

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, en ese entonces diputado, secretario general del partido y con experiencia en el movimiento laboral (Reyna 2000: 98-99). Este punto es importante, pues contrastará con la forma en que los siguientes gobiernos manejen las demandas de la oposición no canalizada a través de los partidos políticos.

Por otro lado, el gobierno de Alan García concentró gran parte de los recursos de apoyo social en diversos programas adscritos a la Oficina Nacional de Cooperación Popular, creada por Belaúnde pero reforzada durante la administración aprista. Tanto el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT), como el Programa de Apoyo Directo (PAD) o el IDESI (Instituto para el Desarrollo del Sector Informal) estaban dirigidos a aliviar la pobreza urbana, especialmente en los pueblos jóvenes, pero terminaron siendo mecanismos de cooptación política, como más adelante lo serán los programas sociales de los años noventa (Graham 1992; Crabtree 2005: 87). También se creó el Ministerio de la Presidencia en 1986, al que si bien se asignó 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 que no eran dirigidos a políticas públicas de carácter social sino a pequeños proyectos en el ámbito nacional y gastos administrativos.

Finalmente, se debe lidiar, en palabras de Chirinos Soto, con el relieve de aquellos que se desempeñaron como Presidentes del Consejo de Ministros en este período y ello se encuentra en relación con el liderazgo de cada presidente. Para Cynthia McClintock, “mientras que Belaúnde fue un presidente relativamente pasivo, García fue un activista y Fujimori es decididamente agresivo” (1998: 312). El perfil bajo del arquitecto, quien limitaba sus apariciones en público, favoreció la atención en Ulloa; la presencia política de Alva Castro y de los históricos líderes apristas que le sucedieron fueron un contrapeso al mesianismo de García; la belicosidad de Fujimori dejó sin espacio a sus ministros. Pero más adecuado parece señalar que las carteras que ocupaban, así como los roles que les fueron asignados, explican mejor el lugar del Presidente del Consejo de Ministros antes que la capacidad de agencia.

Ciertamente, contar con mayorías parlamentarias permitió a Belaúnde y a García nombrar a la cabeza de sus gabinetes inaugurales a sus respectivos ministros de economía. Era una forma de garantizar la implementación de decididas políticas económicas, diferentes en cada caso, sin el temor de que su fracaso provocara bloqueos por parte del legislativo y eventuales censuras. A medida que los proyectos de cada administración perdían impulso, incluso las propias bancadas

hacían notar su descontento, sumado al esperado por parte de los demás partidos y fuerzas sociales, lo que lleva a otorgarles el cargo a miembros del partido asentados en la orilla opuesta y encargarles la responsabilidad de aplacar las críticas mediante llamadas concertadoras y espacios de diálogo.

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* de la época e incluso toda una antología de textos que tienen como fin analizar el primer año del gobierno de Belaúnde pero que lleva como subtítulo “en respuesta a Ulloa”¹³. A pesar de ello, existe evidencia a favor de la preeminencia del arquitecto, que se refleja no sólo 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 de 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, “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” (1989: 155-156). La primera de las propuestas, que apuntaban 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.

Finalmente, el 12 de junio de 1981 se promulga el decreto legislativo 217, titulado Ley del Poder Ejecutivo. En él, se establece que el Presidente del Consejo de Ministros *colabora* con el Presidente de la República en la dirección de la política general del gobierno y *coordina* con los demás ministerios, y que *debe* ser titular de un Ministerio (Art. 13). Para dicho fin se crean las Comisiones Interministeriales de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF) y de Asuntos Sociales (CIAS), que se encarga de presidir. Estas comisiones, también conocidas como “mini-consejos” (de ministros), se encargan de elevar propuestas a los Consejos de Ministros, que es la instancia de mayor decisión, y que es siempre presidido por el Presidente de la República. Como resume García Belaúnde, “con este Decreto Legislativo se fortalece la función del Primer Ministro, si la consideramos en función de la anterior Constitución, pero ello en nada menoscaba la autoridad del Presidente de la República, ni menos aún, la autonomía de los demás Ministros, que ven en el Premier en el mejor de los casos, un *primus inter pares*” (1989: 157-158).

¹² No fueron pocas las ocasiones en las que se comparó al régimen con una monarquía, en el que Belaúnde se colocaba “por encima de su propia gobierno” (Salcedo 1981: 8).

¹³ Ver Ames et al. (1981)

Esta norma también asigna dependencias a la PCM, pero todas ellas de menor orden y escasa relevancia: el Instituto Nacional de Administración Pública, el Instituto Nacional de Fomento Municipal, el Instituto Nacional de Estadística, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Sistema Nacional para el Desarrollo de la Propiedad Social.

Por otro lado, durante la administración aprista es notorio el hecho de que Alva Castro, aspirando a ser el candidato presidencial del partido en las elecciones de 1990, renunció a sus cargos en el Ejecutivo para intentar fortalecer su posición desde el Legislativo¹⁴. Además de no querer arrastrar la responsabilidad por un mal desempeño económico, los cambios que él había propuesto en dicha materia no fueron escuchados por García, quien privilegió el consejo de asesores personales, entre los que se encontraba Daniel Carbonetto (Reyna 2000: 100), lo que revela la débil posición del cargo.

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.

Lo que revela el examen de este período es una suerte de partida en la que el gobierno, favorecido por la distribución de fuerzas en un inicio sale a la ofensiva, concentrando el poder y las decisiones en el Ejecutivo, haciendo amplio uso de facultades legislativas¹⁵. Pero a medida que pierde posiciones, especialmente en el terreno económico y la lucha contrasubversiva, se ve obligado a desplegar una de sus fichas, la del Presidente del Consejo de Ministros, hacia un terreno de negociación y diálogo, bajo el temor de ver interrumpido su mandato. Lo crucial en todo caso, es que del lado opuesto se encuentra el resto de partidos políticos, a quienes se dirigen los llamados concertadores. Sin duda, dado que ello no se tradujo en acuerdos específicos ni en cambios en la orientación del gobierno, dicha movida puede verse como un gesto político y una forma de ganar tiempo, y sostiene la visión inocua que se tiene del Presidente del Consejo de Ministros en este período.

¹⁴ Lo que provocó las iras del presidente, quien reaccionó afirmando que “en el APRA no hay renunciaciones. Todo aquel que dé un paso atrás es un traidor” (Tanaka 1998: 151).

¹⁵ Murakami (2007: 279) ha hecho un cálculo en el que demuestra que, si bien el promedio mensual de decretos supremos promulgados durante los dos primeros años de Fujimori supera ampliamente el promedio de Belaúnde y García, en los tres casos se destaca la nutrida actividad legislativa del Ejecutivo. El propio Ulloa, en una presentación ante la Cámara de Diputados en 1981, alabará la sabiduría del Congreso “al entender que hay materias que por su complejidad técnica se adaptan mejor al trabajo de laboratorio que al debate parlamentario”. (Citado en Ames et al. 1981: 164)

Tomando como referencia el esquema planteado por Mahoney y Thelen (2010), si bien este período aparece como una continuación de los años narrados en la sección anterior (a pesar de la creación institucional de la PCM), no fueron insignificantes los intentos por dotar de mayor relevancia al cargo. Manuel Ulloa encarnaría, en este sentido, la figura de un agente de cambio *insurreccional*, aunque fallido: sus intentos por alterar el status quo a través de nueva legislación que diera preeminencia a la institución que lideraba se enfrentaron a poderosos actores con veto, como Alva Orlandini dentro del partido, el propio presidente Belaúnde y la oposición de otras tiendas políticas. De haber tenido éxito, el caso que ocupa este trabajo se analizaría como uno de cambio institucional por desplazamiento.

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 2000: 44), aparece como un agente de cambio *subversivo*, que intenta llevar a cabo un cambio por estratificación o capas pero que 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. Como se vio líneas arriba, 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 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 hizo poco por cambiar el rol del Presidente del Consejo de Ministros. 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 en el siguiente capítulo.

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 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.

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, asume Oscar de la Puente Raygada, quien se mantendrá en el cargo por 16 meses, tiempo en el cual se negocia el restablecimiento del orden político. Abad y Garcés (1993: 165-168) han relatado como los anuncios y convocatorias de diálogo con la oposición del Presidente del Consejo de Ministros, tenían poca credibilidad dado que no sólo entraban en contradicciones sino que eran desautorizadas por las acciones del propio Presidente.

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. Al mismo tiempo, sin embargo, estableció sus atribuciones, limitadas a ser el portavoz del gobierno después del Presidente de la República, coordinar las funciones de los demás ministerios y refrendar decretos legislativos, decretos supremos y resoluciones. En el debate constitucional, se defendió dicha modificación argumentando que se avanzaba hacia un gobierno de gabinete, ya que el reforzamiento del cargo en su función coordinadora serviría como órgano de apoyo al poder Ejecutivo y favorecería el vínculo, en cuanto órgano de enlace, con el Parlamento. En la misma línea se incorporó un nuevo mecanismo propio de regímenes parlamentarios, la estación de preguntas.

Varios constitucionalistas han destacado, no obstante, el carácter “cosmético” de los cambios (Espinosa-Saldaña 1997: 64), así como el establecimiento de un “cesarismo presidencial” (Bernal Ballesteros 1996: 71). No sólo la aprobación de la reelección presidencial, que constituyó uno de los puntos centrales del debate constitucional, pero también el debilitamiento del Congreso, ahora unicameral, y condicionado por la reducción de tres a dos gabinetes censurados como causal de disolución por parte del Ejecutivo (y la reincorporación del voto de investidura) fortaleció aún más el modelo presidencialista. A lo que habría que agregar el desmantelamiento del proceso de descentralización iniciado en la parte final del gobierno de García, con la creación de Consejos Transitorios de Administración Regional en reemplazo de los gobiernos regionales abolidos por el autogolpe de 1992 (Murakami 2007: 469; Paniagua 2005).

En lo formal, entonces, el espíritu de la Constitución de 1993 colaboraba poco en dotar de relevancia y peso político al Presidente del Consejo de Ministros, aún cuando normara la posibilidad de que fuera un ministro sin cartera. Y en la práctica, fue notorio que sólo 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.

Si bien Fujimori contó con mayorías parlamentarias desde el CCD hasta el último de sus mandatos (legalmente construidas o no), la estabilidad de su régimen se sostuvo sobre otros componentes, que Degregori (2000) ha llamado los poderes fácticos y que incluyen a las fuerzas armadas, el apoyo internacional, los empresarios y los “asesores ocultos”. Aunque las reglas de juego podían ser escamoteadas por parte del oficialismo, lo cierto es que la oposición política, dividida y debilitada, fue incapaz de reaccionar frente a Fujimori¹⁶. Es por ello que hay cierta coincidencia en caracterizar al régimen como un autoritarismo competitivo (Levitsky y Way 2002)¹⁷.

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 (2002) respecto a los actores sociales y políticos a nivel regional, éstos 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.

Favorecido entonces por la ausencia de oposición, tanto política como en las calles, la respuesta de Fujimori consiste en destinar esfuerzos y recursos en 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 PRONAA y FONCODES¹⁸, y que llegará a representar una parte sustantiva del presupuesto del gobierno central¹⁹. 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 el 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

¹⁶ La falta de acuerdos se hizo evidente en las dos elecciones presidenciales (1995 y 2000) en las cuales los partidos políticos tradicionales abortaron todo consenso presentando tanto candidatos para la presidencia como listas parlamentarias propias (Murakami 2007: 390-395; 531).

¹⁷ Ver Tanaka (2005), por ejemplo. Grompone (2005: 54-59) analiza las cuatro arenas de competencia propuestas por los autores para mostrar sus reparos al término, aún cuando termina aceptándolo.

¹⁸ Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, creado en agosto de 1991. Sobre los fines políticos de FONCODES, ver Schady (2000).

¹⁹ Pasó del 2.9 por ciento del presupuesto total del gobierno en 1992 hasta llegar a 10.2 por ciento en 1994 (Murakami 2007: 385).

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 formuladas por “tecnócratas que regresan de trabajar en organismos internacionales para crear lo que ellos mismos llaman ‘bolsones de excelencia’ en ciertos ministerios, con sueldos astronómicos para el medio, pagados por los organismos financieros internacionales que sostienen al régimen” (Degregori 2000: 70).

Juan Carlos Cortázar (2007) 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 sólo se comienza a lograr con la gestión de De los Heros, pero se vio interrumpido por el autogolpe de abril de 1992 y su inmediata renuncia al cargo. También en esa época, que corresponde al período anterior, se había creado un Programa de Emergencia Social (PES) que dependía administrativamente de la PCM, pero que dados sus pobres resultados fue rápidamente trasladado, bajo una nueva denominación (Sistema Nacional de de Compensación y Desarrollo Social – SNCDS), a la oficina de la Presidencia de la República (Cortázar 2007: 33). De la misma forma, se creó FONCODES, en reemplazo del SNCDS, y aunque originalmente estuvo adscrito como institución pública descentralizada a la PCM, tras el autogolpe fue trasladado al Ministerio de la Presidencia (Cortázar 2007: 33-35).

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 CCD de 1993, facilita esta labor. Los intentos anteriores, aún 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 luego. 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, futura ministra de Transportes y Comunicaciones durante el segundo gobierno de Alan García.²⁰

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 Modernización 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,

²⁰ Ello incluyó un nuevo Reglamento de Organización y Funciones, 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).

desarrolló desde que fueran convocadas por primera vez durante la gestión de De los Heros y que continuaron cuando volvieron de la mano de Alberto Pandolfi, sucesor de Córdova²¹.

No obstante, y ya con una Ley Marco de Modernización aprobada por el Congreso²², el equipo del PMAP encontró obstáculos no sólo 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” (2007: 65), quien no supo defender las propuestas ante el gabinete y el presidente, ya preocupados por un descenso en la aprobación presidencial, y temiendo que el impacto negativo de medidas de escaso rédito político inmediato afecte aún más un contexto ya perturbado por su anuncio 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 2000: 73)²³.

Como se ha podido observar en los párrafos precedentes, si bien la PCM cobró relevancia en un sentido técnico en estos años, ésta 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 mayor utilidad a un menor costo político. Como refiere Carol Wise, además, “las reformas de mercado de segunda fase requieren un estilo de política más inclusivo y transparente” (2005: 265), al involucrar a un número más grande de actores. Y eso no estuvo sólo 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 recayó 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 (2007: 349). Su estilo autoritario de hacer política se revitalizaba con los resultados de las elecciones

²¹ Dicho equipo contó con el auspicio, en distintos momentos, de organismos como el PNUD y el BID. A diferencia del equipo anterior, que confiaba más en la propia capacidad de los ministerios por reformarse, el equipo de Roca creía que “se requería un esfuerzo centralizado, que el proceso fuera dirigido y encaminado, y evidentemente teníamos que contar con el consenso en las instituciones y en los ministerios, pero el proceso *debía ser dirigido* (en cursivas en el original) (2003: 29).

²² La Ley Marco de la Modernización de la Administración Pública fue promulgada como Decreto Legislativo (No. 834) el 17 de julio de 1996.

²³ Como refiere Murakami (2007: 454), “entre 1997 y mediados de 1999, la desaprobación presidencial superó a la aprobación. El promedio anual de aprobación fue de 75 por ciento en 1995 (entre agosto y diciembre), pero en 1996 bajó al 60 por ciento y, luego quedó en el mediocre nivel de 41 por ciento en 1997, 40 por ciento en 1998 y 46 por ciento en 1999”.

que tomaba como un plebiscito, especialmente tras su amplio triunfo sobre Pérez de Cuéllar en 1995²⁴.

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 como para incluso provocar cambios en los diversos gabinetes ministeriales. Directa o indirectamente, influyó en la salida del entorno presidencial de allegados como el propio Santiago Fujimori, hermano del mandatario, y los cuadros que había incorporado, como Jaime Yoshiyama, quien llegó a ser descrito como el “delfín” de Fujimori²⁵.

Hasta 1996, Montesinos, Yoshiyama y Santiago Fujimori influían en 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” (2007: 457). El mismo autor identifica la salida de Dante Córdova del gabinete ministerial como el punto de quiebre de dicho equilibrio, en cuanto 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” (2007: 463) que abarcaba no sólo 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: aún cuando se trató de un esfuerzo de menor alcance que el planeado por Santiago Fujimori, la salida de éste fortaleció el veto de actores como Montesinos y obstruyó cualquier proceso de modernización estatal.

Quizás este punto sea el propicio para terminar haciendo mención de los últimos Presidentes del Consejo de Ministros de Fujimori, como Javier Valle Riestra, Alberto Bustamante y Federico Salas. Ligados de una forma u otra a la oposición, sea como apristas de larga trayectoria o candidatos presidenciales, su arribo no implicó ningún cambio en la tendencia autoritaria del gobierno y obedeció, en realidad, a la proximidad de las elecciones presidenciales del 2000, en los dos primeros casos. Fue más un gesto vacío de apertura política pero también el abandono de programas de modernización del Estado en función del impacto negativo que podrían tener sobre el electorado. Como también refieren Crespo y Garrido, “a veces, la inclusión en el gabinete de personalidades y líderes de otros partidos forma parte del sutil veneno de la estrategia presidencial para dividir o exasperar a sus adversarios” (2008: 33), como parecer ser el caso de los últimos políticos nombrados en el cargo por Fujimori.

²⁴ En cierta ocasión, Fujimori llegó a decir que él seguiría “gobernando el Perú desde el otro mundo” en caso falleciera (citado por Bowen 2000: 258).

²⁵ Tras perder frente a Alberto Andrade en las elecciones municipales de 1995, se le nombró Ministro de la Presidencia, lo que revela el grado de confianza del presidente Fujimori.

En este período, resumiendo, resulta difícil encontrar agentes de cambio interesados en alterar el statu 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 se aproximen 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, 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.

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. Sin dejar de señalar los diversos factores que han colaborado en el crecimiento de la PCM, sin duda importantes, se buscará demostrar que la relevancia actual de la institución es producto de cambios no formales en el sistema político peruano a partir de la caída de Alberto Fujimori.

El primer punto a destacar, en consecuencia, es que el fin del régimen fujimorista y el retorno a la democracia no implicó 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). En ese sentido, las dos principales modificaciones estuvieron en la prohibición de la reelección presidencial y la sustitución del distrito único nacional por uno de distritos múltiples para la elección del Congreso.

Aunque su naturaleza y duración no permite un análisis profundo, el gobierno de Transición que lideró Valentín Paniagua entre diciembre del 2000 y julio del 2001 contó con el ex secretario general de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, como Presidente del Consejo de Ministros (y Ministro de Relaciones Exteriores). Es necesario hacer referencia a estos meses puesto que Nohlen los toma como ejemplo de una “experiencia positiva” en términos de la institucionalización de la figura del primer ministro en un régimen presidencial latinoamericano (2006: 59). Por definición, el carácter provisional del gobierno de Paniagua dificulta el arraigamiento de una institución y dado que Nohlen no hace referencia a los gobiernos siguientes, resulta difícil que un solo ejemplo de efímera duración sea suficiente para sostener su afirmación. Y ello sin considerar que Pérez de Cuéllar ocupó una cartera. El prestigio mundial del diplomático peruano, junto con el pluralismo observado en el período, que permitió una transición sin sobresaltos parece haber apresurado el diagnóstico del politólogo alemán.

Es importante señalar, además, la naturaleza de la transición en cuanto a los actores involucrados. Tanaka, por ejemplo, en un texto que buscó combatir sentidos comunes respecto al papel que jugó la movilización popular en la caída de Fujimori, destaca factores externos “que precipitaron contradicciones internas del régimen” (2001: 100) para explicar su colapso. Sin suscribir necesariamente esta tesis, Grompone afirmará que, “vista en perspectiva, la transición democrática se hace sin que los partidos políticos tengan una presencia significativa en los cambios que se van a producir” (2005: 64). Si bien Paniagua pertenecía a Acción Popular, éste partido sólo había alcanzado tres escaños en las elecciones parlamentarias del 2000. Y, por otro lado, el principal líder opositor, Alejandro Toledo, de Perú Posible, aun cuando había participado en las elecciones presidenciales de 1995, podía ser mejor caracterizado como un independiente. Se puede observar, entonces, que tanto la caída del régimen autoritario como el retorno a la democracia no son liderados, en estricto, por los partidos políticos.

En efecto, a diferencia de los dos casos previamente analizados, ni el gobierno de Toledo (2001-2006) ni el actual de García (2006 -) 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 período²⁶. En el caso de Toledo, una inicial alianza entre Perú Posible y el FIM le permitió bordear la mayoría, pero ambas agrupaciones sufrieron una paulatina pérdida de congresistas. Salvo el APRA, en realidad, caracterizado históricamente por su disciplina partidaria, ninguna bancada parlamentaria mantuvo el número de integrantes con el que se inició, lo que favoreció la supervivencia del gobierno. 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.

El actual Congreso, por otro lado, se inauguró con el quiebre de la alianza entre Unión por el Perú (UPP) y el Partido Nacionalista Peruano (PNP), que había servido de plataforma para el ganador en la primera vuelta de las elecciones presidenciales, Ollanta Humala, y que pierde su carácter de primera mayoría (entre ambas sumaron 45 curules). De esa manera, el Partido Aprista, con sus 36 congresistas, y el apoyo de un grupo de UPP, de la bancada fujimorista y de la de Unidad Nacional (con 13 y 17 congresistas las últimas dos, respectivamente) se convirtió en la principal fuerza en el Congreso, “sin hacer concesiones mayores a ninguno de ellos” (Tanaka 2008: 183). En resumidas cuentas, 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 gobierno²⁷, 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 (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, como se verá a continuación, las tres reformas institucionales tendrán consecuencias también sobre el papel del Presidente del Consejo de Ministros y la institución que lidera.

²⁶ Durante el gobierno de Toledo, se presentaron 7 mociones, de las cuales 6 fueron debatidas y una fue aprobada (la del Ministro del Interior, Fernando Rospigliosi). En lo que va del gobierno de García, se han presentado 5: 4 debatidas y ninguna aprobada.

²⁷ 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.

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: en julio del 2002 se promulgó la Ley de Bases de la Descentralización, que dio lugar a los comicios de noviembre del mismo año en el que se eligieron por primera vez 25 presidentes regionales (además de los cargos de alcaldes provinciales y distritales). Con ello se daba por iniciado este proceso, cuya conducción y ejecución le fue encargado al Consejo Nacional de Descentralización (CND), organismo independiente creado para dicho fin y 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” (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 queda en manos, no del MIPRE, sino de la PCM.

En sus disposiciones transitorias, la misma Ley de Bases encargaba al Congreso de la República debatir y aprobar una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), entre otras leyes. La Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, promulgada en enero del 2002, señalaba también en sus disposiciones complementarias y finales la obligación del Poder Ejecutivo de remitir al Poder Legislativo un proyecto de nueva LOPE en un plazo máximo de 90 días. Debido a los cambios que se habían venido produciendo en la organización estatal (y 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.

En un texto que analiza la finalmente promulgada LOPE, la congresista Rosa Florián, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado en la legislatura 2007-2008, menciona que los plazos establecidos fueron prorrogados hasta en cinco oportunidades durante el gobierno de Toledo, y que “el Congreso discutió la LOPE hasta en tres oportunidades en base al texto legal remitido por el Presidente Alejandro Toledo en junio de 2002 (Proyecto de Ley N. 7233)” (2008: 7), para ser finalmente archivado por votación negativa en el 2006. La ley que se aprobó en el 2007 fue a partir de un nuevo proyecto presentado por el gobierno aprista.

¿Por qué se postergó por tanto tiempo la promulgación de una nueva LOPE? Hay, por cierto, numerosos factores que pueden explicar esta dilación. A diferencia de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, que fue aprobada por unanimidad, esta norma estaba sujeta al cuestionamiento de diversos actores, por los ámbitos que abarca y los intereses que afecta. A pesar de su extensión, es elocuente la siguiente cita de Leonie Roca, quien había vuelto a la PCM para continuar con lo realizado en el período anterior:

“Otro grupo de trabajo muy importante era el que denominábamos el ‘Grupo de Control de Crisis’; (...) cuando a uno le encargan reorganizar la administración pública, hay algo que puede ser frustrante y es que todos los días salga del Congreso alguna iniciativa para crear alguna entidad nueva, y eso era lo que nos pasaba en el Poder

Ejecutivo, exactamente lo mismo que pasa ahora. Es decir, existe una tendencia absolutamente equívoca de pensar que la solución a cualquier problema consiste en crear una institución. (...) El trabajo del ‘Grupo de Control de Crisis’ principalmente era tratar de detener lo que se podía, y eso nos consumía mucho tiempo y generaba conflictos, por supuesto, con ministros, con congresistas; era quizá la parte más difícil del trabajo, la más incómoda” (2003: 37).

La centralidad de la PCM en este proceso se evidencia en otra disposición complementaria y final de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, en la que se señalaba expresamente que para la creación de cualquier institución estatal era necesaria la opinión técnica previa de la PCM. Incluso esta disposición se convierte en ley, al promulgarse el 13 de octubre del 2002 la Ley 27842, que establece como obligatoria la opinión técnica de la PCM para la creación de organismos públicos permanentes de cualquier tipo y nivel (Pease 2006: 171).

El involucramiento de la PCM en este proceso simultáneo de reforma del Estado y descentralización destaca como el principal rol que 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, 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” (2003: 45) que, sin embargo, deja en manos de los líderes políticos, porque “el trabajo político no es algo que me guste” (2003: 69).

El gran problema que tuvo que enfrentar este proceso, entonces, fue la vacilación por parte del propio gobierno. Como refiere Vergara, “ante una popularidad que caía en picada y movimientos sociales protestando en todo el país, Toledo aceptó emprender la reforma más como reflejo de supervivencia que movido por una arraigada convicción” (2009: 21). En general, una mirada a la forma en que se implementó la descentralización revela una falta de planificación: la convocatoria a elecciones regionales se hizo sin que fuera aprobada la Ley de Gobiernos Regionales que estableciera las funciones de las nuevas autoridades, por nombrar un ejemplo. Y cuando los resultados mostraron que el partido de gobierno sólo había logrado vencer en una región de 25 en disputa (Callao), en 11 alcaldías provinciales de 194, y en 194 alcaldías distritales de 1625²⁸, frente al mejor posicionamiento del APRA o de movimientos independientes, se entendió que una LOPE que distribuyera funciones acordes con la descentralización sólo debilitaría más un gobierno que ya venía siguiendo golpeado por movimientos de protesta y bajos niveles de aprobación.

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 quien debía ocupar

²⁸ Fuente: ONPE (www.onpe.gob.pe)

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 elegido (Alvarez Rodrich 2001)²⁹. Durante el resto de su mandato, la presión de su partido, Perú Posible, ávido de ocupar puestos de poder, obligó a Toledo a alternar gabinetes de carácter técnico o independiente y partidario, y de esa lucha no estuvo ausente la PCM (Corvetto 2004)³⁰. Sintomáticamente, y aún 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 continuidad de un “núcleo blindado” (Grompone 2005: 136), asentado tanto en el MEF como en organismos públicos como la SUNAT, a pesar de todo, impuso ciertos límites a los gabinetes ministeriales, más allá de su color. La propia PCM, que como se vio en el período anterior, también se había incorporado a través de algunas dependencias a dicho núcleo, mantuvo su lugar en él.

Es bajo ese telón de fondo, entonces, signado por la molestia del partido de gobierno y mostrando una continuidad respecto al carácter técnico de la PCM del período anterior que Dañino asume la Presidencia del Consejo de Ministros (sin cartera). En una entrevista realizada a los cien días de iniciada su gestión, afirmará que se está redefiniendo la función del primer ministro, ante un deseo del presidente Toledo de que

“el premier fuera una especie de gerente general del Estado, a cargo de la dirección de la gestión del gabinete, para que él (el presidente) pudiera dedicarse a dirigir la política de ese Estado. Así que estamos creando algo que no existía: la función de un primer ministro coordinador de las políticas al interior del Gobierno Central, con el Congreso y con el resto de la sociedad civil. Aspiro a que cuando deje este cargo, el rol del premier haya quedado claramente definido como quien ejerce la función de construir consensos al interior y exterior del Gobierno” (Vivanco y Rivera 2001: 12).

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 aún, y en vista de la dificultad de conseguir acuerdos en torno a la aprobación de

²⁹ Curiosamente, y como ya se anticipó, la designación de Pedro Pablo Kuczynski, anterior a la de Dañino, dejó como letra muerta el artículo 122 de la Constitución, que señala que los ministros son nombrados y removidos a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente de su Consejo.

³⁰ Ya la designación de Dañino al frente de la PCM había provocado la renuncia de colaboradores como Gustavo Gorriti, así como las críticas de altos dirigentes de Perú Posible, como Luis Solari (quien además reemplazó a Dañino un año después)

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 como 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 la cartera, éstos nos asumieron una agenda centrada en reformas profundas del aparato estatal (la LOPE siguió sin promulgarse). Al mismo tiempo, se intercalaron figuras partidarias como Luis Solari y Carlos Ferrero, con un perfil más político (y que muchos coincidieron 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 protestas frente a un gobierno sin mayor capacidad de respuesta y con cada vez menor respaldo ciudadano” (Tanaka 2002: 5-6).

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 participación política, es notorio que dos de las principales instancias creadas con dicho fin estén relacionadas con la PCM: el Acuerdo Nacional y las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLP). Como refiere Remy (2005), ambas forman parte de uno de los cuatro campos de participación ciudadana en el país, el de diálogo institucionalizado entre la sociedad civil y las autoridades. Sin embargo, su ineffectividad durante el gobierno de Toledo, sumado a los costos asociados, 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, ha respondido 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” (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 Ministros³¹.

³¹ Pragmáticamente, en el año 2010 se ha reducido en 56 por ciento el presupuesto anual de la MCLP. *El Comercio*, 21 de marzo del 2010.

Es necesario destacar que en el momento de asumir como el tercer Presidente del Consejo de Ministros, 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 solucionar conflictos multiplicados a lo largo del país. Contra su propósito original, probablemente incapaz 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 llevaba varios años ejerciendo en la práctica³².

Existen, además, más de una docena de organismos públicos adscritos que le dan notoria injerencia a la PCM en un aspectos tan diversos como la Defensa Civil, la Estadística Nacional, el medio de comunicación estatal, el planeamiento estratégico e incluso la regulación³³. Y, por otro lado, aún cuando los programas emblema en términos de gasto social de la década pasada, el FONCODES y el PRONAA, pasaron al PROMUDEH³⁴ a raíz de la desactivación del Ministerio de la Presidencia estipulada por la Ley de Bases de la Descentralización, a partir del 2005 se creó Juntos, un programa de transferencias condicionadas que depende directamente del Presidente del Consejo de Ministros.

La LOPE fue finalmente aprobada a fines del 2007. Sin entrar en detalles a los alcances de sus especificaciones, termina certificando cambios en el ordenamiento de la organización estatal, en lo que respecta a las competencias y funciones de la PCM, que 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, que 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, lo lleva a erigirse no como el organismo coordinador de políticas multisectoriales sino la agencia del Estado encargada de

³² Orgánicamente, esta oficina depende directamente del Presidente del Consejo de Ministros, a diferencia de los órganos de línea, que se encuentran mediados por la Secretaría General.

³³ Que tienen autonomía funcional pero dependen de la PCM. Por ejemplo, INDECI (Instituto Nacional de Defensa Civil), INDECOPI (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual), INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática), IRTP (Instituto Nacional de Radio y Televisión), CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico), OSINERGMIN (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería), OSITRAN (Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público) o SUNASS (Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento), por mencionar algunas.

³⁴ Ahora Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).

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, 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 mega ministerio, 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.

El último período examinado ha sido también testigo de la ausencia de impasses entre el poder ejecutivo y legislativo, que históricamente fueron causa de quiebres constitucionales. Si bien autores como García Belaúnde (2008: 109) opten por ver en ello un aprendizaje de la clase política, más adecuado parece concluir que ello se debe a la debilidad de los partidos de oposición para llevar a cabo acciones de control político.

CONCLUSIONES

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 parlamentarias de naturaleza parlamentaria que, de una forma u otra, han buscado limitar el poder presidencial. Pero sólo Perú y recientemente Argentina han incorporado la figura de un jefe de gabinete con ese objetivo³⁵. 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 hasta fines de los setenta 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 sólo de las atribuciones constitucionales de las que goza el Presidente de la República sino también de una cultura presidencialista difícilmente alterable. Finalmente, toda autonomía posible se resuelve en aquello que diferencia estrictamente a los jefes de gobierno de un sistema parlamentario o semipresidencialista de uno presidencialista: su origen. Todas las constituciones peruanas han delegado en el Presidente de la República la facultad de nombrar y remover a sus ministros, incluyendo al Presidente de su Consejo. Aun cuando autores como Chirinos Soto pretendan emular formas parlamentarias como la inglesa, o semipresidenciales, como la francesa, el Presidente del Consejo de Ministros no podrá ser nunca un auténtico jefe de gobierno, como en esos países, mientras su nombramiento se encuentre en manos del Presidente de la República y no del Parlamento.

Recientes publicaciones han puesto el acento en la estabilidad y los márgenes de maniobra del cargo, desde diversos énfasis. Vera (2008), por ejemplo, lo examina en función de la pertenencia al partido de gobierno así como del nivel de fragmentación parlamentaria. Este último factor, es por cierto, bastante relevante, pero por las razones contrarias. Antes que para explicar cambios en gabinetes ministeriales, puede resultar más útil para explicar el fortalecimiento del cargo: la ausencia o fragilidad de los partidos políticos significa también el debilitamiento de actores con veto, como el que ejercieron en el primer período examinado, entre 1980 y 1992. Reyna (2009), por otro lado, presenta varios elementos que, en su opinión, explican la inestabilidad del “premier”, como el gobierno, el gabinete, y el contexto político, así como su propia habilidad.

Aún cuando ambos análisis levantan interrogantes válidas en torno al Presidente del Consejo de Ministros, lo hacen privilegiando una óptica concentrada en aquellos políticos

³⁵ En Argentina, a raíz de la reforma constitucional de 1994 (De Riz y Sabsay 1998). Curiosamente, como en Perú en 1993, los intentos por atenuar el presidencialismo no logran distraer el propósito último de las reformas: favorecer la reelección presidencial.

nombrados en el cargo y su propia capacidad para afrontar las responsabilidades que vienen con el nombramiento. Es cierto que tradicionalmente se ha considerado el puesto como un pararrayos político. Pero también lo es que la situación actual del Presidente del Consejo de Ministros, producto de sustanciales y paulatinos cambios en la institución que encabeza, no puede ser entendida únicamente como la de un portavoz o un coordinador (atribuciones constitucionales), sino que abarca múltiples aspectos de la arena política.

Como se ha pretendido demostrar en la primera parte del 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 (2007) referida a las instituciones informales o, por decirlo en palabras de Guillermo O'Donnell, atender a las reglas que realmente se están siguiendo, más allá de los marcos legales.

Partiendo de estas premisas, entonces, es posible retomar la definición planteada en la introducción, aquella que identifica a la PCM como un ejemplo de una *institución latente*. Como primera característica, se destaca su origen: un modelo que es transplantado de sistemas políticos con trayectorias distintas y que, puede ser rechazado o aceptado por el sistema receptor, pero que 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 regímenes de baja institucionalización, para el surgimiento de instituciones informales no contempladas en el proyecto original.

Es así que durante muchos años, se ha contado con un Presidente del Consejo de Ministros con aspiraciones de jefe de gobierno pero en medio de una tradición y una práctica política fuertemente presidencialista. A través de mecanismos de cambio gradual, silenciosos, apenas perceptibles, que introducen nuevas reglas a la PCM, ésta va concentrando recursos y funciones cada vez más significativas.

Como demostró McClintock (1985) a propósito del gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, existe un estilo “cauteloso” de hacer política que ha acompañado a diversos gobernantes más allá de las características propias de cada régimen. En otras palabras, el uso discrecional de atributos constitucionales por parte del Ejecutivo (decretos legislativos, decretos de urgencia, decretos supremos) le permite implementar reformas elaboradas en círculos cerrados, buscando evitar toda fuente de oposición hasta el momento de su promulgación. Utilizando el término “perfil bajo”, otros autores han analizado las reformas institucionales durante el fujimorismo, atribuyendo el factor de éxito a la ausencia de debate político y al aislamiento de las propuestas (Ortiz de Zevallos et al 1999)

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. 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 en resultados concretos. Tanto el desmantelamiento de las instituciones que sostuvieron al régimen fujimorista (como el MIPRE), 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.

Bibliografía

ABAD YUPANQUI, Samuel y Carolina GARCÉS PERALTA

- 1993 “El gobierno de Fujimori: antes y después del golpe”. En: Comisión Andina de Juristas (ed.) *Del golpe de Estado a la nueva Constitución*. Lima.

ÁLVAREZ RODRICH, Augusto

- 2001 “La sorpresa de PPK”. En: *Semana Económica*, Año 17, No. 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 Mauzeri (eds.) *The Peruvian Labyrinth: polity, society, economy*. University Park, PA: The Pennsylvania State University..

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.

CORVETTO, PIERO.

- 2004 *Durmiendo con el enemigo: análisis de caso de la relación entre el gobierno y el partido de gobierno durante la primera mitad del mandato constitucional del Presidente de la República Alejandro Celestino Toledo Manrique (28 de julio del 2001 -31 de diciembre del 2003)*. Lima. Tesis (Magister). PUCP. Escuela de Graduados. Mención: Ciencia Política.

CRABTREE, John

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

CRESPO, Ismael y Antonio GARRIDO

- 2008 *Elecciones y sistemas electorales presidenciales en América Latina*. México D.F.: Jurado Nacional de Elecciones, Porrúa.

CHIRINOS SOTO, Enrique

- 1980 *La Nueva Constitución al alcance de todos*. Lima: Andina.

DAÑINO, Roberto

- 2003 “Situación actual y problemas de la gestión pública en el Perú, propuesta de Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado”. 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.

DEGREGORI, Carlos Iván

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

EGUIGUREN PRAELI, Francisco

- 2004 “Las relaciones entre Gobierno y Parlamento: la particularidad del régimen presidencial en el Perú”. En: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Montevideo: T.I. Konrad Adenauer Stiftung.

FLORIÁN, Rosa

- 2008 *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Ley N. 29158*. Lima: Congreso de la República.

GARCÍA BELAÚNDE, Víctor Andrés

- 1988 *Los ministros de Belaúnde: 1963-1968, 1980-1985*. Lima: Minerva.

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.

LEVITSKY, Steven y Lucan WAY

- 2002 "The Rise of Competitive Authoritarianism". En: *Journal of Democracy* 13:
2, pp. 51-66.

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

- 1985 "Velasco, funcionarios y ciudadanos: políticas de cautela". En: Cynthia
McClintock y Abraham Lowenthal (eds.), *El Gobierno Militar: Una
Experiencia Peruana, 1968-1980*. Lima: IEP.
- 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.
- 1998 "Presidentes, mesías y crisis constitucionales en Perú". En: Linz, Juan J. y
Arturo Valenzuela (coord.) *Las crisis del presidencialismo*. Vol. II. Madrid:
Alianza.

MURAKAMI, Yusuke

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

NOHLEN, Dieter

- 2006 *El institucionalismo contextualizado: la relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. México D.F.: Porrúa.

ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel, EYZAGUIRRE, Hugo, PALACIOS, Rosa María y Pierina POLLAROLO

- 1999 *La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud y pensiones*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo

PANFICHI, Aldo

- 1983 “La protesta social de 1982”. En: *Quehacer* 20, enero. DESCO, Lima.

PEASE GARCÍA, Henry

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

- 1988 *Democracia y precariedad bajo el populismo aprista*. Lima: DESCO.

- 2006 *Por los pasos perdidos. El Parlamento peruano entre el 2000 y el 2006*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

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

REMY, María Isabel

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

REYNA IZAGUIRRE, Carlos

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

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

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.

RONCAGLIOLO, Rafael

- 1991 “El Primer Ministro en Perú: ¿institución o retórica?”. En: Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.) *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

SALCEDO, José María

- 1981 “Un año de desgaste, pero...”. En *Quehacer* 12, julio-agosto, DESCO.
- SCHADY, Norbert R.
- 2000 “The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-1995. En: *American Political Science Review*, 94, No. 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
- 1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: IEP.
- 2001 “¿Crónica de una muerte anunciada? Determinismo, voluntarismo, actores y poderes estructurales en el Perú, 1980-2000”. En: Marcus-Delgado, Jane y Martín Tanaka. *Lecciones del final del fujimorismo*. Lima: IEP.
- 2002 *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?* Documento de Trabajo 125. Lima: IEP.
- 2005 *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005*. Lima: IEP.
- 2008 “Del voluntarismo exacerbado al realismo sin ilusiones. El giro del APRA y de Alan García”. En: *Nueva Sociedad* 217, septiembre-octubre, pp. 172-184.
- TSEBELIS, George
- 2006 *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones públicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- TUESTA, Fernando
- 2001 *Perú Político en cifras 1821-2001*. Tercera edición corregida y aumentada. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- VERA, Sofía
- 2008 ¿Qué cambia con el nuevo Presidente del Consejo de Ministros? En: *Nociones. Revista de Análisis Social*. Año 1, No. 2, pp. 7-13.
- VERGARA, Alberto
- 2007 *Ni amnésicos ni irracionales: la elección del 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.
- 2009 *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Lima: IDEA Internacional.

VIVANCO, Claudia y David RIVERA

- 2001 “Me han dado un buen pretexto para regresar”. Entrevista a Roberto Dañino. En: *Debate* 33, noviembre-diciembre, pp. 11-14.
- 2002 “¿Súper Bobby? Discrepancias en torno a las nuevas atribuciones de la PCM”. En: *Semana Económica* 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.

WISE, Carol

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