

¿Todos los ‘hombres’ del Presidente?: Una mirada al Poder Ejecutivo a propósito de los ministros y ministras en el Perú post-Fujimori (2001-2014)

All the President's ‘Men’? A closer
look at the Executive Branch regarding
ministers in post-Fujimori Peru
(2001-2014)

Paolo Andre Sosa Villagarcia *

Instituto de Estudios Peruanos

Fecha de aceptación: 25 de octubre del 2014

Fecha de recepción: 07 de noviembre del 2014

ISSN: 2219-4142

Sosa, Paolo. « ¿Todos los ‘hombres’ del Presidente?: una mirada al Poder Ejecutivo a propósito de los ministros y ministras en el Perú post-Fujimori (2001-2014)». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 5, segundo semestre, N° 9: pp. 29-57.

* Paolo Sosa Villagarcia es bachiller en Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Actualmente se desempeña como pre-docente en esa casa de estudios y como asistente de investigación en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). E-mail: psosa@iep.org.pe

Resumen

Este artículo se centra en los ministros de Estado como ejecutivos del gobierno, prestando especial atención al caso peruano luego de la caída del régimen de Alberto Fujimori. Desde esta perspectiva exploratoria se busca proporcionar una mirada sobre las características políticas y técnicas de estos cuerpos ejecutivos en los últimos gobiernos, así como sobre la variación en la estabilidad de estos cargos en los tres últimos períodos. En ese sentido, el propósito de esta investigación es (1) presentar de manera descriptiva las características demográficas, políticas y profesionales del cuerpo ministerial peruano; así como (2) analizar indicadores sobre la estabilidad ministerial y la configuración de los gabinetes. Para ello se utiliza una base de datos sobre ministros de Estado (1990-2014) y se observan principalmente los gobiernos democráticamente electos luego de la caída de Fujimori (2001-2014).

Palabras claves: *Poder Ejecutivo, Democracia, Perú, Ministros, Tecnocracia, Partidos Políticos.*

Abstract

This paper focuses on ministers as government executives, paying special attention to the case of Peru after the fall of Alberto Fujimori's rule. This exploratory perspective seeks to provide a look over the political and technical characteristics of these executive corps in recent governments as well as the variation in their stability. In that sense, the purpose of this paper is (1) to describe their demographic and professional characteristics; and (2) analyze some indicators of ministerial stability and cabinet configuration. For this purpose a database of ministers (1990-2014) is used, focusing the analysis in democratically elected governments after Fujimori (2001-2014).

Key words: *Executive Branch, Democracy, Peru, Ministers, Political Parties, Technocracy.*

Introducción¹

Los cuerpos ministeriales han sido constantemente evaluados por la academia y la opinión pública en función de su rol como ejecutivos del gobierno. Por un lado, los ministros son vistos como responsables de dar forma y desarrollar las políticas del gobierno y, por otro, asumen el costo político de estas decisiones. Esta situación los coloca como el objetivo predilecto de las acusaciones de los miembros del parlamento, los periodistas y la opinión pública en general. El Perú tiene una historia que no es ajena en ese sentido. La imagen de consejos de ministros asediados por el parlamento y las caídas constantes de gabinetes todavía nos remite a escenarios de crisis y golpes de Estado en nuestra historia reciente.

Sin embargo, durante las últimas décadas, se han ido desarrollado nuevas perspectivas analíticas. Por un lado, estas miradas aún se centran en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, pues observan la configuración de los gabinetes y su estabilidad, así como los mecanismos formales e informales en los que la balanza de poder se inclina a favor del primero. Por otro lado, encontramos enfoques orientados al análisis de la variación en las capacidades de los ministerios como agencias estatales, así como en la configuración de los cuerpos ministeriales para comprender la formación y desarrollo de las políticas del gobierno.

En este artículo nos interesa particularmente la variación del nivel de profesionalización (política o técnica) de estos cuerpos ejecutivos en los últimos gobiernos; así como una revisión crítica sobre la forma de entender la estabilidad en la función ministerial, especialmente en un contexto de baja institucionalización partidaria. A partir de esta mirada, el documento revisa las principales contribuciones de la academia en el caso peruano, viéndolo desde una perspectiva comparativa respecto a la región latinoamericana, y resalta la importancia de revisar algunos marcos analíticos sobre el Ejecutivo en una democracia sin partidos políticos que ordenen institucionalmente la arena política.

Las investigaciones en América Latina, y particularmente sobre el caso peruano, han producido importante información sobre el Ejecutivo en función de sus relaciones con otros poderes del Estado, instituciones y arenas; sin embargo, no han tenido la misma preocupación respecto a la organización administrativa y política del mismo (Bonvecchi y Scartascini 2014:144-145). Sostenemos que la existencia de importantes variaciones entre los niveles de estabilidad de los ministerios en el gabinete, independientemente de los gobiernos, así como la presencia de perfiles profesionales y demográficos recurrentes entre los ministros y ministras, nos dan una idea más clara sobre el funcionamiento del Ejecutivo que los trabajos centrados en las categorías antes señaladas. En ese sentido, el propósito final del estudio es reconstruir la imagen del Ejecutivo en función de los ministerios y sus titulares de Estado, así como proponer temas relevantes de investigación pendiente.

Para ello se utiliza una base de datos construida para medir los indicadores de origen y desempeño de los actores ejecutivos en los gobiernos democráticamente electos (2001-2014) con el objetivo de presentar descriptivamente las características demográficas, políticas y profesionales del cuerpo ministerial peruano; así como aplicar y analizar indicadores sobre estabilidad y composición ministerial.² El artículo se desarrolla de la siguiente manera. Primero

1 Agradezco los comentarios y sugerencias que Julio Cotler, Sofía Vera, Yamilé Guibert y Rodrigo Barrenechea hicieron en distintos momentos de este trabajo, así como las ideas dispersamente discutidas e intercambiadas con diferentes colegas en el Instituto de Estudios Peruanos. Los errores son de mi entera responsabilidad.

2 La base de datos toma como unidad de análisis la designación de nuevos ministros diferentes al inmediato anterior, valga la redundancia, en cada sector. Esta base ha sido construida de acuerdo a los datos proporcionados por los perfiles públicos disponibles en las plataformas del Jurado Nacional de Elecciones, el Congreso de la República y los diferentes ministerios. La lista inicial de ministros y ministras fue construida en base a los datos proporcionados por la página web de Fernando Tuesta (<http://>

se ofrece una mirada general sobre el Poder Ejecutivo y las principales perspectivas de análisis que se han desarrollado. En segundo lugar, se analizan a los gabinetes ministeriales, resaltando la variación de su configuración y estabilidad en el tiempo. En tercer lugar, se observan los perfiles de acuerdo a las características políticas y profesionales de los ministros, la relación de género y sus indicadores demográficos.

El Poder Ejecutivo: una mirada (rápida) sobre América Latina y el Perú

Los ejecutivos son vistos teóricamente como una de las unidades más coherentes dentro del sistema político por la aparente existencia de objetivos reconocibles para dirigir los asuntos nacionales que se traducen en políticas habitualmente claras. Esta característica es evidente, especialmente, en comparación a lo que ocurre con otras unidades más «amorfas», como las legislaturas o los partidos políticos (Blondel 1992:267-268). Así, las funciones centrales que comparten estas unidades de gobierno responden a la necesidad de elaborar, implementar y coordinar políticas que puedan desarrollar los lineamientos generales del estado en base a las necesidades percibidas de la ciudadanía y la evaluación técnica y política de su viabilidad (Blondel 1992:268).

Precisamente dentro de esta lógica de funciones, los gobiernos se organizan mediante cuadros o equipos capaces de desarrollar estos lineamientos.³ A pesar de las variaciones en la forma y jerarquía, una mirada rápida al presidencialismo latinoamericano da cuenta de una dinámica donde la autoridad presidencial define dichos lineamientos, mientras que sus gabinetes ministeriales son responsables de la elaboración, implementación y coordinación de las políticas, dándoles forma técnica y políticamente. Como señalan Bonvecchi y Scartascini (2014) en un reciente trabajo, la revisión latinoamericana de este tema puede ser ordenada en función a lo que sabemos sobre la presidencia y lo que sabemos sobre los gabinetes. Esta visión pinta claramente el lienzo de dos literaturas que se han desarrollado juntas pero encierran agendas diferentes de investigación.

En primer lugar, América Latina ha servido para desarrollar una mirada teórica importante sobre la concentración de poder en el presidente, respecto al parlamento, para definir y diseñar la legislación y las políticas de Estado (O'Donnell 1999; Cox y Morgenstern 2001; Helmke y Levitsky 2006; Smith 2009, Cameron 2013); o los efectos de la tensión entre poderes para la estabilidad democrática (Hochstetler 2006; Pérez-Liñán 2009). Sin embargo, la forma en la que disponen concretamente de recursos organizacionales, por ejemplo la Presidencia de la República, es todavía una incógnita en perspectiva comparada (Bonvecchi y Scartascini 2014:151).⁴ En el caso peruano resaltan importantes investigaciones sobre la dinámica de acumulación de poder del Ejecutivo respecto al Legislativo en gobiernos como los de Alan García (1985-1990) y Alberto Fujimori (1990-2000) (ver Cotler y Grompone 2000; Crabtree 2005; Levitt 2012).

blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/data-politica). Los datos para el gobierno de Ollanta Humala (2011-2014) deben ser tomados como preliminares en tanto el gobierno no ha concluido; en ese sentido, no se ha tomado en consideración la designación de Aníbal Velásquez como ministro de Salud (05/11/2014). La base de datos ha sido procesada y analizada en SPSS Statistics 17.0, y los resultados graficados en Microsoft Excel 2007.

3 Queda claro que los Ejecutivos no son los únicos responsables del gobierno y la elaboración de políticas; sin embargo, sí concentran buena parte de la definición de esta agenda, especialmente cuando el sistema tiene un diseño de tipo presidencialista (Blondel 1992).

4 Si bien los autores proponen ejemplos en Argentina, Chile y México (Bonvecchi y Palermo 2000; Siavelis 2010; Aninat y Rivera 2009; y Whitehead 2009), la conclusión es que este campo de investigación está abierto especialmente para una investigación sistemática y comparada. De esta manera puede dar cuenta de la variación en la existencia, el contexto de creación y el diseño de las oficinas presidenciales, así como de la estructuración, los patrones de reclutamiento y estabilidad de estos cuerpos (Bonvecchi y Scartascini 2014: 151).

También figuran las dinámicas del gobierno, principalmente el de Fujimori, para relacionarse con instituciones representativas (Degregori y Meléndez 2007) y el uso de agencias estatales y políticas públicas para generar bases de apoyo a su gobierno (Tanaka y Trivelli 2002; Camacho y Sanborn 2008). No obstante, poco se conoce respecto al diseño institucional y la estructuración política y administrativa de las oficinas y agencias estatales que, bajo el mandato del presidente, articulan y desarrollan esta dinámica⁵.

En segundo lugar, las investigaciones han centrado su mirada en los cuerpos ministeriales, consejos de ministros y gabinetes. Estos pueden ser observados de dos formas. La primera en función de las relaciones del Ejecutivo con otros poderes del Estado, instituciones y arenas de acción política. La segunda en función de su configuración política y administrativa, así como del desarrollo de su diseño institucional y sus capacidades como agencias estatales. Esta mirada, sin embargo, sigue siendo esencialmente relacional y está centrada en la composición de los gabinetes y su estabilidad (Bonvecchi y Scartascini 2014: 153). Podríamos afirmar que, más allá de una atención a los gabinetes en sí mismos, lo que encontramos es una aproximación de estos como indicadores de estabilidad del mandato de los gobiernos latinoamericanos (ver Nohlen y Fernandez 1998).⁶ No obstante, esta visión ha sido matizada, aunque no lo suficiente, a la luz de las reformas estructurales de las últimas décadas. Este escenario hizo evidente la importancia de los expertos o tecnócratas en la definición de políticas, incluso, en algunos casos, más allá de gobiernos concretos (ver Webb 1994; Centeno y Silva 1998; Estrada 2005; Dargent 2012; Pérez-Liñán y Camerlino 2012).

En el caso peruano, destacan los estudios sobre las relaciones entre los poderes y la inestabilidad política en el Ejecutivo como preludio a un golpe de Estado en contextos donde el oficialismo no tiene mayoría. Claros ejemplos son los casos de Fernando Belaúnde, depuesto en octubre de 1968 por la junta militar presidida por el general Juan Velasco Alvarado, y Alberto Fujimori, quien dirigió un autogolpe en abril de 1992 (Pease 1977; Kuczynski 1980; Kenney 2004). Por otro lado, en el contexto de la «democracia sin partidos» post fujimorato,⁷ algunas perspectivas han incluido las características políticas o técnicas de los ministros, políticos de carrera o tecnócratas en el análisis, así como su impacto en el diseño e implementación de políticas (Ponce de León 2012; Ghezzi y Gallardo 2013; Carreras 2013; Corvetto 2014; Vera y Carreras 2014). Del mismo modo, se contemplaron los factores que explican la permanencia de la precariedad institucional que rodea a los gabinetes respecto a las crisis políticas, sin que esto haya devenido en la interrupción del régimen democrático como en otras oportunidades (Morel y Barrenechea 2008; Vera y Carrera 2014). Una última perspectiva ha sido desarrollada sobre la base del estudio de los ministerios como agencias estatales que tienen una importante variación en la capacidad y la autonomía con la que desarrollan sus decisiones (Dargent 2008, Awapara Franco 2010, Dargent 2014).

5 Una explicación importante a esta falta de literatura reside, por ejemplo, en el carácter sumamente personalista de los gobiernos, así como en la importancia de factores «externos» al Ejecutivo, como el asesor presidencial Vladimiro Montesinos y las redes del Servicio de Inteligencia Nacional en el caso de Fujimori. Sin embargo, luego de la caída de este actor hegemónico y la restitución del orden institucional democrático, la agenda continúa sin ser desarrollada a pesar de los importantes cambios en la configuración institucional del Ejecutivo. A la fecha, no obstante, vale señalar que hemos avanzado en algunos aspectos relevantes, especialmente en la literatura sobre la toma de decisiones en políticas públicas, y las dinámicas entre la voluntad presidencial, los ministros de Estado, el Legislativo, y otros actores en la arena política (ver Corbetto 2009; Brito 2012; Ponce de León 2012; Loaiza 2013; Gálvez y Sosa Villagarcía 2013).

6 Antes que cuerpos técnicos que desarrollan e implementan políticas públicas, en la dinámica de Blondel (1992), los gabinetes son vistos como cuerpos políticos que responden por la evaluación, viabilidad y aprobación de las políticas del gobierno.

7 Ver Levitsky y Cameron (2003), Tanaka (2005) y Crabtree (2010).

Como hemos señalado en la introducción, se buscan rescatar dos puntos básicos de esta literatura sobre ministros y gabinetes. Para ello, nos concentraremos en la permanencia de las diferentes carteras ministeriales, pues sostenemos que existen importantes variaciones en los niveles de estabilidad de los ministerios independientemente de los gobiernos. Del mismo modo evaluamos la posibilidad de establecer perfiles recurrentes entre los ministros, pues creemos que las dinámicas de reclutamiento y configuración no pueden ser analizadas solo en función del carácter partidario, coaligado, o independiente de las figuras ministeriales en un sistema con baja institucionalización política. Nuestra alternativa se centra en la revisión de perfiles políticos, profesionales y demográficos recurrentes, si es que existen, que nos permitan tener una idea más clara sobre quiénes desempeñan finalmente el rol de ejecutivos en los gobiernos.

Gabinetes: configuración, estabilidad e importancia de ver las designaciones ministeriales

Si rastreamos la configuración formal del Poder Ejecutivo en el Perú, encontramos que desde principios del siglo pasado, los ministros son organizados en un consejo de ministros. Este es dirigido por un ministro que asume la presidencia de acuerdo a mandato constitucional, en un diseño compartido estrictamente solo con Argentina en América Latina (Bonvecchi y Scartascine 2014: 155).⁸ Sin embargo, más allá de lo legal, la imagen política que se desprende de los gabinetes es la posibilidad de coordinar y ejecutar las políticas del gobierno (Blondel 1992) y distribuir los puestos en el Ejecutivo a fuerzas electorales coaligadas y nuevas alianzas para ganar apoyo político en grupos ajenos al oficialismo (Deheza 1998).

Esto lleva a que los gobiernos entren en una lógica de «reparto» del poder en función de ambas prerrogativas. Grace Deheza (1998), por ejemplo, señala que en América Latina, esta dinámica perjudica comúnmente al partido de gobierno en comparación a los otros miembros de la coalición electoral (que reciben el 13.3% del total de ministerios), las nuevas alianzas (19%), y otros ministros independientes priorizados por contar con la confianza del presidente o para atraer apoyo de grupos de interés externos al gobierno. No obstante, la autora señala que esta no es la única forma de observar las diferencias y pesos en esta configuración. Cualitativamente, los ministerios más importantes son controlados por el partido de gobierno o, en su mayoría, por independientes que cuentan con las credenciales y el apoyo del presidente. En esta nueva lógica los perdedores son siempre los grupos coaligados y las nuevas alianzas.⁹

Esta lógica de participación cualitativamente diferente se entiende, como señala Corvetto (2009), por la importancia de los cuadros militantes como medio para garantizar la puesta en marcha de las políticas elaboradas por el propio partido en las instancias especializadas y en un tiempo previo a la campaña electoral. Sin embargo, como señala el mismo autor, en los sistemas presidencialistas, como el peruano, la orden del mandatario emana directamente de la voluntad popular y no exclusivamente del partido que le sirvió como plataforma para acceder al poder. Esta situación le otorga mayores márgenes de libertad en las convocatorias a estos cargos dentro y fuera del partido (Corvetto, 2009). Esto es particularmente importante ya que, al revisar los perfiles ministeriales peruanos, se ha ido poniendo atención a la creciente presencia de ministerios controlados por «independientes» y al carácter técnico que estos le imprimen al

8 Los autores señalan, sin embargo, que son un total de doce los países que tienen un cargo ministerial con responsabilidad de coordinación en el gabinete, entre estos destacan Argentina y Perú (constitucionalmente definidos); Bolivia, Chile, Honduras y Venezuela (legalmente definidos); Brasil, Colombia, Ecuador y México (dentro de la presidencia); y Guatemala y Nicaragua (dentro de la vicepresidencia) (ver Bonvecchi y Scartascini 2014: 155).

9 La mayor distribución cuantitativa de ministerios a los partidos que se alían al gobierno después de las elecciones se debe a las negociaciones por el apoyo brindando al presidente; sin embargo, cualitativamente, los aliados originales son más beneficiados, por debajo del presidente y los independientes (Deheza, 1998).

gobierno (ver Dargent y Muñoz 2012; Meléndez y Sosa Villagarcía 2013; Barrenechea y Sosa Villagarcía 2014), situación que será analizada en el siguiente apartado.

En esta sección concentraremos nuestro análisis en los gabinetes del Perú contemporáneo. Pondremos atención especialmente a su configuración, su estabilidad y sus implicancias respecto al gobierno. Proponemos centrarnos en dos características. Por un lado, en la reconfiguración de los sectores en función a criterios orientados al desarrollo de la economía; por el otro, en la forma cómo varía la estabilidad de los puestos ministeriales fuera de la figura de los gabinetes. Ambos criterios, sostenemos, justifican una mirada «micro» a la composición del gabinete, más allá de los colores partidarios.

Los ministerios y la configuración del gabinete

El Consejo de Ministros en el Perú, en la actualidad, está formado por dieciocho Ministerios, más la Presidencia del Consejo de la República.¹⁰ Sin embargo, este panorama no ha sido estático sino que ha ido cambiado con el paso de las décadas. Empecemos por un breve recorrido histórico. En 1980, el retorno a la democracia, luego de la transición del gobierno militar encabezado por el general Francisco Morales Bermúdez, se inaugura con la presidencia de Fernando Belaúnde Terry en un contexto de cambios que habían empezado desde el régimen anterior (Cotler 1986; Mauceri 1989). Este gobierno mantiene la estructura de ministerios heredada desde antes del gobierno militar. Resaltan cinco ministerios más de los que observamos hoy en día: Pesquería, Industria,¹¹ Aeronáutica, Marina y Guerra.

En 1987, durante el primer gobierno de Alan García Pérez, se realiza una modificación a la configuración del gabinete con la creación del Ministerio de Defensa, que fusionaba a los Ministerios de Guerra, Marina y Aeronáutica, junto a otras instituciones referidas a las fuerzas armadas y la oficina de Defensa Nacional.¹² La segunda modificación fue en 1992, durante el gobierno de Alberto Fujimori, cuando las carteras de Vivienda y Transportes se fusionaron en un solo ministerio, situación que fue revertida en el gobierno de Alejandro Toledo. Precisamente, al inicio del gobierno de este último presidente, los ministerios de Pesquería e Industria pasaron a formar un solo sector, el Ministerio de Producción.

A mediados de 2008, durante el segundo gobierno de Alan García, se crea el Ministerio del Ambiente con el objetivo de delinear y ejecutar la política de este sector en un contexto de creciente conflictividad socio-ambiental (Bebington, Scurrah y Chaparro 2013; Arce 2014). Otra de las creaciones durante este mandato es el Ministerio de Cultura, erguido sobre la base burocrática del Instituto Nacional de Cultura, dedicado hasta entonces casi exclusivamente a la conservación del patrimonio histórico y a la difusión de industrias culturales. Posteriormente, este sector empezará a tener encargos en temas de interculturalidad y derechos de pueblos indígenas (Abanto 2011; Gálvez y Sosa Villagarcía 2013). Finalmente, en el período actual de gobierno, se crea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social para concretar una de las más importantes promesas del presidente Ollanta Humala respecto a la reducción de la desigualdad y la idea del crecimiento con inclusión. Su orientación técnica y el respaldo del sector Economía dentro del Estado fueron capaces de ahuyentar los temores iniciales de algunos grupos políticos

10 Entre ellos encontramos los sectores de Vivienda y Construcción; Ambiente; Desarrollo e Inclusión Social; Mujer y Poblaciones Vulnerables; Cultura; Educación; Transportes y Comunicaciones; Comercio Exterior y Turismo; Defensa; Salud; Energía y Minas; Producción; Trabajo y Promoción del Empleo; Agricultura; Relaciones Exteriores; Justicia y Derechos Humanos; Economía y Finanzas; e Interior.

11 Cuyo nombre formal es Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales.

12 Esta modificación fue aprobada mediante la Ley N°24654. Disponible en IDL-Defensa y reforma militar: <http://bit.ly/1wmN5dr>

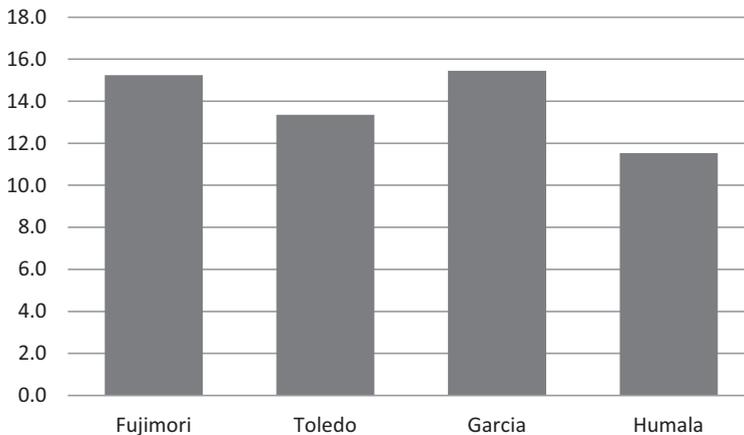
sobre el posible uso clientelar de sus programas, (Dargent y Muñoz 2012; Meléndez y Sosa Villagarcía 2013).

Una palabra aparte merece la Presidencia del Consejo de Ministros. Aunque su cambio es visto comúnmente como «nominal» pues, por ejemplo, en 1986 fue cambiada a Ministerio de la Presidencia. Una mirada más compleja da cuenta de una transformación gradual en los términos de Mahoney y Thelen (2010). Como sostiene Omar Awapara Franco, la incorporación de nuevas prácticas y reglas, junto a las preexistentes, ha caracterizado a esta agencia gubernamental hasta su reglamentación oficial en 2007 mediante la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Awapara Franco 2010: 11). Esta variación ha afectado no solo su configuración administrativa, sino también en términos políticos por la variación formal en las funciones del primer ministro y el nivel de personalismo de los diferentes gobiernos (Awapara Franco 2010: 30).

Estabilidad de gabinetes y estabilidad ministerial

Como hemos sostenido al inicio de este artículo, las tensiones entre el Ejecutivo y Legislativo resuenan aún en el imaginario de las crisis políticas y los golpes del Estado en el Perú. De esta relación, por ejemplo, se desprende la importancia en el análisis de la estabilidad de gabinetes. Sin embargo, durante los últimos gobiernos, estas tensiones, desencuentros e incluso escándalos, solamente han derivado en la censura de un ministro durante el gobierno de Alejandro Toledo.¹³ De hecho, como sostienen Vera y Carreras (2014), la duración promedio de los ministros es relativamente mayor en los gabinetes a partir de 1990 en adelante, de lo que fueron antes. Esta situación ha sido explicada de diversas maneras.

Gráfico 1. Promedio global de duración de ministros (1990-2014)



Fuente: elaboración propia.

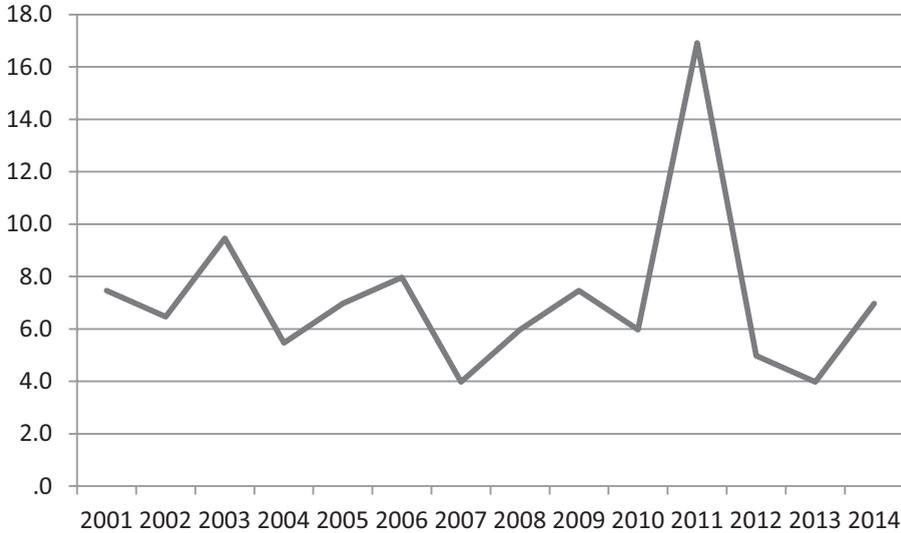
13 Como recuerdan Morel y Barrenechea (2008), se trata del ex ministro del Interior, Fernando Rospigliosi, quien fue responsabilizado por los sucesos ocurridos en el distrito de Ilave, en Puno, donde los ciudadanos lincharon y asesinaron al alcalde Cirilo Robles Callomamani (ver Grompone 2005: 117-175; Pajuelo Teves 2009). Recordemos que durante el primer gobierno de Belaúnde (1963-1968) se registró una de las crisis más fuertes en las relaciones entre los poderes, situación que devino en consecutivas crisis ministeriales hasta la salida abrupta del gobierno (Kuczynski 1980: 300-302).

Las primeras explicaciones vienen del lado del Poder Legislativo. Por un lado, se mantiene la idea de que este tipo de escenarios de tensión son más probables cuando el presidente tiene una minoría en el Parlamento o tiene un gabinete sin alianzas. Si bien la primera parece una condición importante, esta se cumple en escenarios medianamente institucionalizados; mientras que una mirada empírica a la región muestra que un gabinete unipartidario tiene más probabilidades de durar (Amorim Neto 2006: 172). En ese sentido, más allá de la configuración del Ejecutivo y las relaciones de tensión entre ambas esferas que se mantienen; la dinámica en el Congreso ha demostrado ser poco institucionalizada por el nivel de personalismo y la constante reconfiguración de las bancadas (Valladares 2010) y su efecto en la efectividad en las acciones parlamentarias que determinan el poco éxito en las mociones de interpelación (Campos 2014, Vela et al. 2013).

Por otro lado, ante el personalismo y las prerrogativas presidenciales, la estabilidad se impone gracias a una lógica de «quema de gabinetes» para evitar las crisis, donde los ministros son una especie de «fusibles» reemplazables (Morel y Barrenechea 2008). A tono con lo anterior, la comparación desarrollada por Morel y Barrenechea (2008) entre los gabinetes del presidente Toledo y el gabinete presidido por Jorge del Castillo durante el gobierno de García, da cuenta de un escenario vulnerable y relativamente expuesto ante la opinión pública. Esta situación fue producida por los desaciertos del ex mandatario, en el primer caso, y del blindaje por el presidente y el parlamento, en el segundo. En esa misma lógica, los autores llaman la atención sobre la configuración del gabinete en función a un cálculo político en función al posicionamiento del gobierno frente a grupos de interés, particularmente económicos.

Bajo esta perspectiva, la composición de este gabinete sirvió para afianzar la estabilidad del gobierno gracias al juego con fuerzas parlamentarias como Unidad Nacional y Alianza Para el Futuro en el Congreso mediante la designación de los ministros Antero Flores Aráoz (Partido Popular Cristiano-PPC) y Rafael Rey (Renovación Nacional-RN). También permitió brindar tranquilidad a los sectores privados con la designación de Luis Carranza como cuadro tecnocrático forjado en el sector público y las multilaterales en el Ministerio de Economía y Finanzas, situación que se confirmó posteriormente con la designación en 2008 de Luis Valdivieso en esta cartera (Cameron 2011, 388). Sin embargo, como veremos en la siguiente sección, esta configuración fue minoritaria porcentualmente y no excluyó a los miembros del Partido Aprista Peruano, sino que los complementó con técnicos liberales ubicados en ministerios estratégicos para ganar apoyo político (Morel y Barrenechea 2008). Esta dinámica de «entrar por la izquierda y salir por la derecha» (Murakami 2014) será replicada también por Ollanta Humala, como puede verse en la composición de sus ministerios (Barrenechea y Sosa Villagarcía 2014: 284).

Gráfico 2. Designaciones ministeriales por año, 2001-2014 (%)

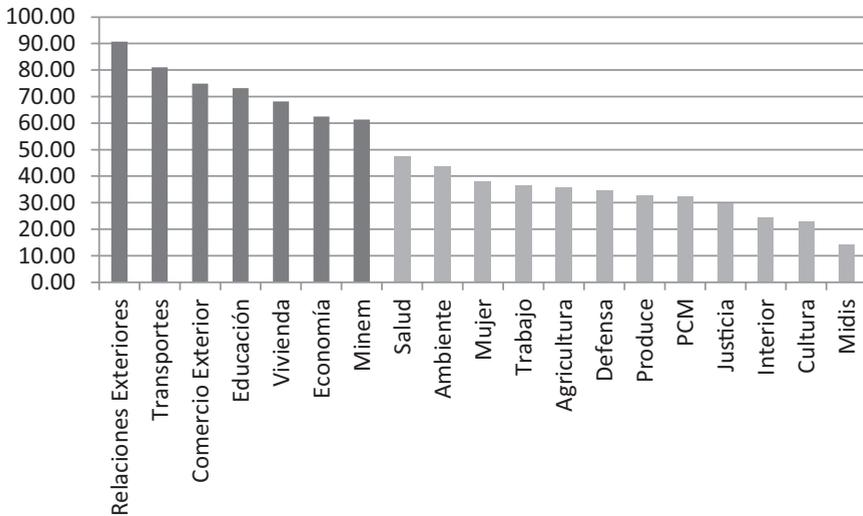


Fuente: elaboración propia.

Como preveían estos autores, la estabilidad de los ministros en el gobierno de García, al final de su mandato, fue ligeramente superior a la de su predecesor (ver Gráfico 1). Como señalamos inicialmente, si tomamos como unidad de análisis a las designaciones ministeriales, encontramos un panorama que complementa estas apreciaciones. Este escenario parece continuar y agravarse durante el transcurso del gobierno de Ollanta Humala (pues en solo tres años de gobierno el mandatario ha designado 61 puestos ministeriales, mientras que Alan García terminó su gobierno con 67 y Alejandro Toledo con 72). En un contexto ideal, el promedio de estas designaciones debería elevarse sobre todo en los años de transición entre gobiernos (2001, 2006 y 2011).¹⁴ Sin embargo, vemos que, como señalan Morel y Barrenechea (2008), los picos también se presentan en años «clave» en el gobierno (ver Gráfico 2). Esta dinámica, como hemos analizado, no corresponde, a diferencia de otros momentos, a la censura del parlamento, sino al cálculo y reacomodo de los presidentes en un contexto de discrecionalidad y personalismo dentro del Ejecutivo.

¹⁴ Un análisis comparativo de las causas que explican la inestabilidad ministerial en la región puede encontrarse en Martínez-Gallardo (2012). De acuerdo con los datos de la autora, el Perú se encuentra debajo del promedio de duración de ministros.

Gráfico 3. Promedio global de duración de ministros por sectores en meses (2001-2014)



Fuente: elaboración propia.¹⁵

Una mirada más allá de los gabinetes, desagregada por sectores, nos ofrece una visión interesante en la que existen, en promedio, algunos ministerios más estables que otros (Gráfico 3). Esto ha llevado a que se hable de una «primacía» de los sectores relativos a la economía y a la inversión. Este escenario ha sido señalado, especialmente, por la reciente gestión de Luis Castilla en el despacho de Economía y Finanzas (MEF), quien permaneció en el cargo por más de ochenta meses, mientras el promedio de duración de los Presidentes del Consejo fue de poco más de siete meses.¹⁶ En ese sentido, una característica esencial en el cambio de la dirección de los gabinetes es la aparente falta de efecto que esta tiene en la composición del gobierno en sí mismo (Barrenechea y Sosa Villagarcía 2014: 283). Sin embargo, es importante señalar que, como se observa en el Gráfico 4, estas variaciones parecen estar lejos de un patrón común, incluso en el despacho del MEF.

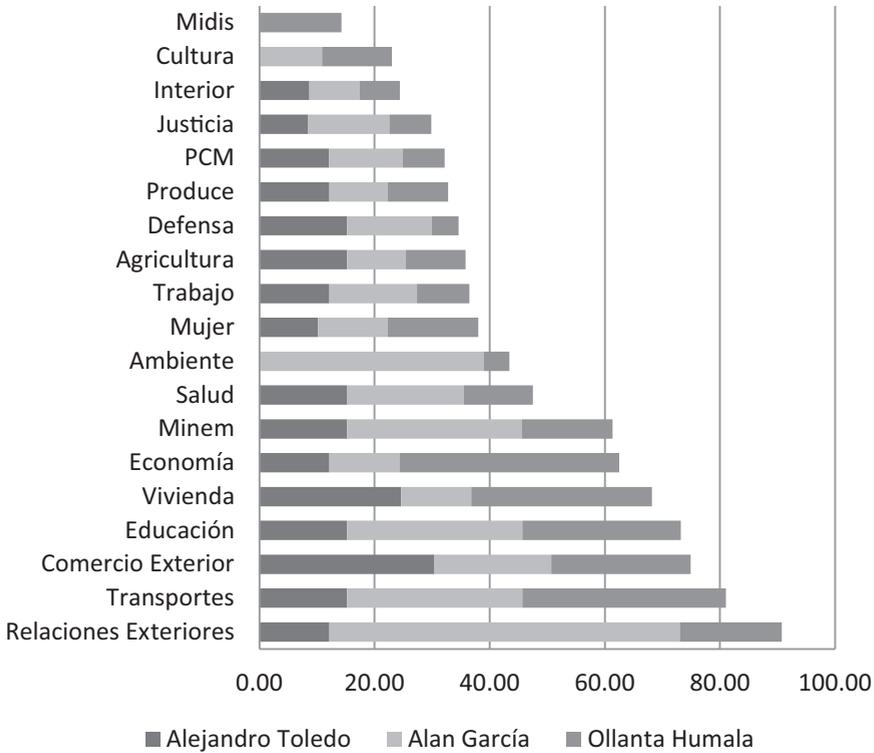
Esta situación merece un estudio más detallado como el que proponen Vera y Carreras (2014), que llama la atención sobre el comportamiento de los ministerios de acuerdo a sus características y no sobre el rol de sus sectores.¹⁷ Otros estudios también abordan el papel de la burocracia en los ministerios (Vergara 2013) u observan el papel de las capas tecnocráticas (Dargent 2011) más allá de centrarse en las cabezas.

15 El coloreado representa los casos que superan o están por debajo del promedio.

16 Como señalan Bonvecchi y Scartascini (2014), este tipo de conflictos entre carteras ha sido estudiado en algunos trabajos como Altman (2000), Mayorga (2001) y Novaro (2001) para casos de gobiernos de coalición en países como Uruguay, Bolivia y Argentina. Sin embargo, hace falta una visión sistemática al respecto. Una interesante discusión sobre este punto en el caso peruano puede verse en Scurrah, Lingán y Pizarro (2008), Redacción Poder (2011), Gálvez y Sosa Villagarcía (2013), Ballón (2014), entre otros.

17 Siguiendo los estudios comparativos sobre gabinetes, los autores categorizan a los ministerios entre macro-ministerios o ministerios coordinadores (como los de Economía, Defensa o del Interior), ministerios ordinarios y primeros ministros (Vera y Carreras 2014: 11-12).

Gráfico 4. Duración de ministros según sectores por gobiernos por meses (2001-2014)



Fuente: elaboración propia.

Ministros de Estado: perfiles recurrentes

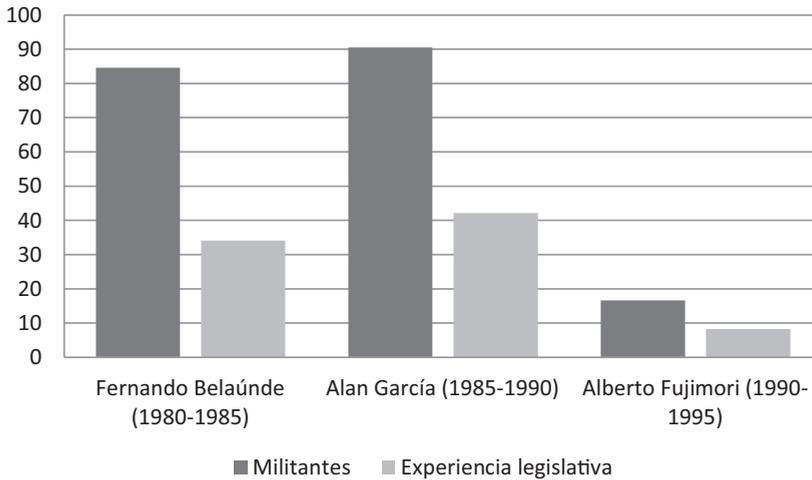
A lo largo de los estudios en América Latina, los análisis sobre el reclutamiento ministerial suelen centrarse en tres características: la militancia partidaria, la trayectoria profesional y el género (Bonvecchi y Scartascini 2014: 154). Esta sección está dedicada al análisis descriptivo de los perfiles recurrentes en la designación de ministros de Estado en Perú enfocado en esas características, agregamos algunos componentes demográficos para analizarlos en función a los debates originados en el caso peruano.

Reclutamiento partidario y trayectorias profesionales

Una visión comparativa muestra que el caso peruano es particularmente importante en términos de reclutamiento no-partidario o de independientes. Esto ocurre debido, en buena cuenta, al cariz presidencialista del sistema político (Amorim Neto 2010: 13); pero una mirada más profunda en el tiempo nos da cuenta de una dinámica de variación importante sin que haya cambiado esta orientación en el sistema institucional. Esto es importante, también, por el papel que han cobrado los independientes en la configuración del Ejecutivo luego del colapso del sistema de partidos y por la necesidad de contar con cuadros técnicos luego

de las reformas de mercado. Como señala Robert H. Bates, para desentrañar el poder que obtienen los tecnócratas, hay que echar una mirada a los políticos ya que, por lo general, su comportamiento da cuenta del rol que los primeros tienen en función a lo que los segundos han cedido (Bates 1993: 30).

Gráfico 5. Afiliación partidaria y experiencia legislativa de los ministros (1980-1995) (%)



Fuente: Carreras 2013: 103. Elaboración propia.

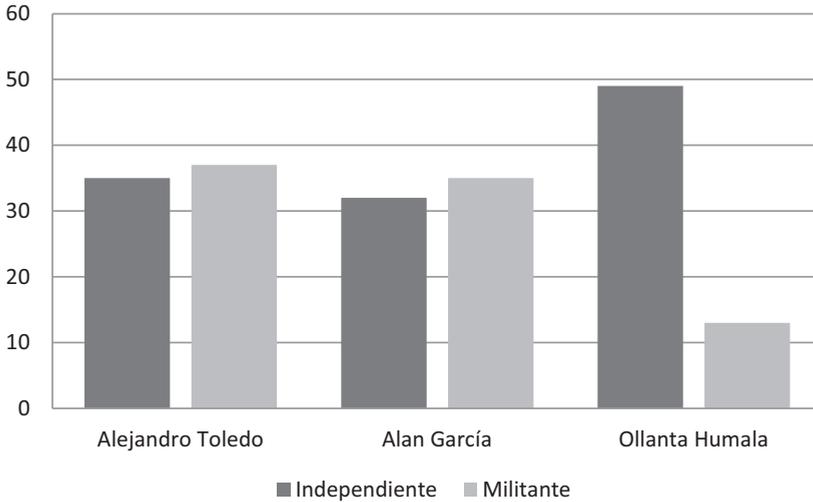
Como puede verse en el Gráfico 5, la información provista por Carreras (2013) es ilustrativa de esta variación, pues luego del colapso del sistema de partidos encontramos una dinámica de «presidente outsider y ministros neófitos» (Carreras 2013: 98-101). No obstante, es preciso recordar que, como sostiene Martín Tanaka, el primer gabinete fujimorista convocó estratégicamente a «personalidades cercanas a los partidos políticos», como Juan Carlos Hurtado Miller de Acción Popular; Carlos Amat y León y Fernando Sánchez Albavera de Izquierda Socialista; y Gloria Helfer vinculada a Izquierda Unida (Tanaka 1998: 205). Sin embargo, siguiendo una lógica diferente a la opinión pública (Murakami 2007: 248-249), estos partidos deslindaron su posición de la actuación de los ministros una vez que se empezaron a aplicar las reformas de mercado. De esta manera, se exacerbó la contraposición entre los «independientes comprometidos con el país» y los «egoístas cálculos partidarios» (Tanaka 1998: 208-209). Posteriormente, algunos de estos ministros renunciarán por el excesivo control presidencial sobre las políticas y las limitaciones impuestas las decisiones ministeriales mediante, por ejemplo, la nominación de los viceministros (Carreras 2013: 112-113).¹⁸

Si bien la identificación partidaria había empezado a declinar en la década anterior (Cotler 1995: 346-347), este escenario fue aprovechado por el discurso anti político de Fujimori dando paso al incremento de independientes en el gobierno y la arena electoral (Levitt 2012: 115-116). Esta situación empeoró una vez que el cierre del Poder Legislativo, en el autogolpe de 1992, derivó en una mayoría en el nuevo Congreso Constituyente

18 Ver también Bowen (2000), Kenney (2004), Conaghan (2005) y Murakami (2007).

Democrático que formuló y aprobó una nueva constitución y balanceó el poder aún más en favor del presidente (Degregori y Meléndez 2007: 61-62). De esta manera y gracias a la estrategia de Vladimiro Montesinos, asesor presidencial y jefe del Servicio de Inteligencia Nacional, se inauguró un régimen autoritario competitivo que consolidó esta tendencia (Levitsky y Way 2010: 164-170).

Gráfico 6. Militancia partidaria en las designaciones ministeriales por gobierno (2001-2014)



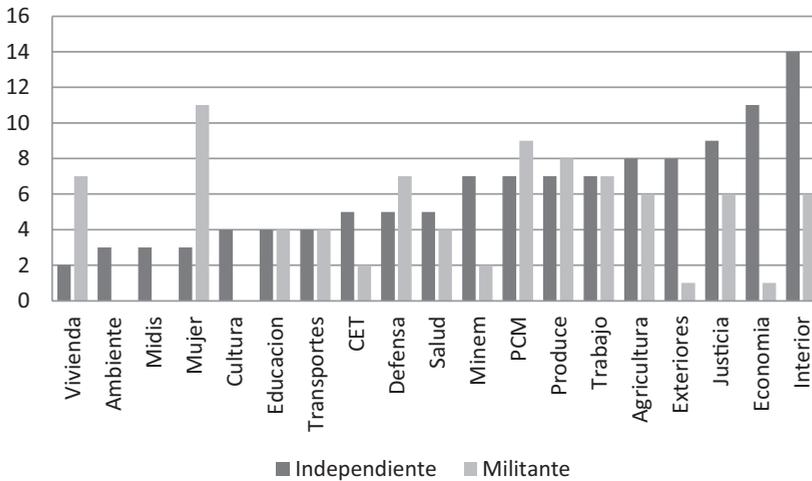
Fuente: elaboración propia.

No pretendemos comparar los Gráficos 5 y 6 porque la unidad de análisis es diferente (ministros en la primera y designaciones ministeriales en la segunda). No obstante, es cierto que si bien esta lógica cambió con la caída del gobierno de Alberto Fujimori, los gobiernos siguientes no alteraron radicalmente esta tendencia en comparación al periodo previo al fujimorato (Levitt 2012: 185).¹⁹ El desbalance en el porcentaje de designaciones ministeriales entre independientes y actores provenientes de agrupaciones políticas es claro. Aproximadamente el 60% de los casos son independientes, mientras que solo dos de los partidos de gobierno superan, ligeramente, el 10%: el Partido Aprista Peruano y Perú Posible, este último con ministros en el gobierno de Ollanta Humala. Los demás grupos no logran superar el 5% cada uno, incluyendo al oficialista Partido Nacionalista Peruano,²⁰ el Frente Independiente Moralizador como aliado del gobierno toledista, o los casos antes señalados del PPC y RN.

¹⁹ Una mirada completa respecto a este punto puede encontrarse en Corvetto (2014).

²⁰ En base a datos hasta el 2014.

Gráfico 7. Militancia partidaria en las designaciones ministeriales por sectores (2001-2014)



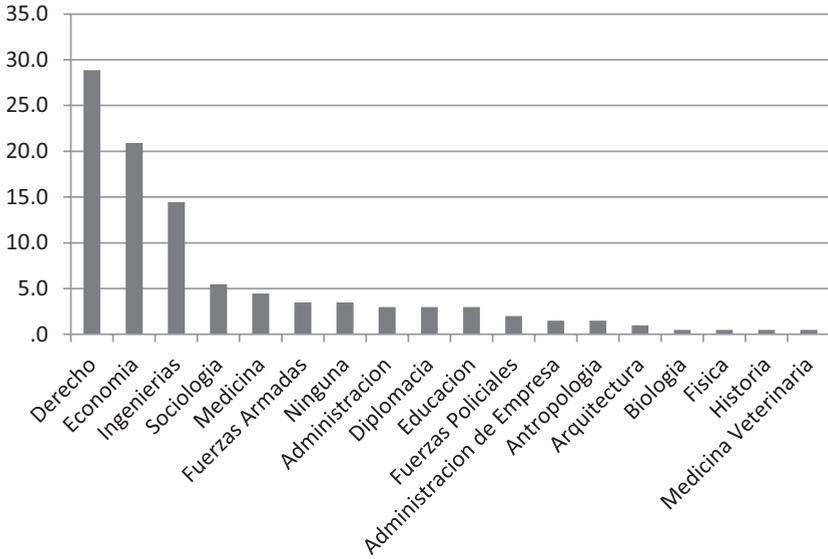
Fuente: elaboración propia.

La información revela un escenario más complejo si disponemos el número total de designaciones entre independientes y militantes en función de los sectores en los que se ubican (Gráfico 7). De esta manera, podemos señalar que existen algunos ministerios mayoritariamente «independientes» como, por ejemplo, Economía y Finanzas y Relaciones Exteriores.²¹ Al mismo tiempo existen otros que los presidentes confían a sus cuadros partidarios como el de Vivienda, Mujer y Poblaciones Vulnerables y, en menor medida, la PCM. Esto nos lleva a una segunda discusión respecto al carácter profesional y a la trayectoria de los ministros de Estado. Las reformas de mercado resaltaron el papel de los economistas, convirtiéndolos en «estrellas de la crisis» (Conaghan 1998). Uno de estos casos es el de Carlos Boloña, proveniente de organismos multilaterales, quien se convirtió en ministro de Economía de Fujimori en 1991 con la confianza de la comunidad financiera internacional (Murakami 2007: 251).

Catherine M. Conaghan (2005) sostiene que Fujimori fue hábil al apropiarse de las reformas que Boloña pretendía capitalizar gracias a su formación como ingeniero que, aún sin ser economista, le daba una sólida preparación en matemáticas. Esta dinámica fue arraigándose en el gobierno con los nuevos cambios ministeriales que le dieron una imagen tecnocrática y empresarial al gabinete (Murakami 2007: 251). Posteriormente, Fujimori reemplazó fácilmente a Boloña en 1993 cuando los empresarios exigieron ajustes a la política económica y nombró como sucesores a Jorge Camet y Víctor Joy Way, quienes mantenían relativamente el perfil como ingenieros o empresarios y, a pesar de no tener el nivel de especialización de su predecesor ni identificarse plenamente con las reformas neoliberales, continuaron con el programa de privatizaciones (Conaghan 2005: 181).

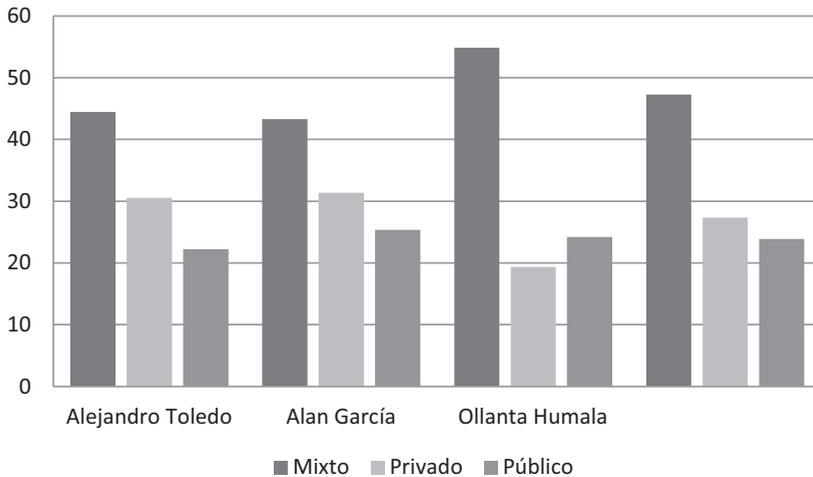
21 En estos casos, sobre todo en Relaciones Exteriores, vale la pena recordar que esta dinámica es en buena parte el reflejo de una dinámica más autónoma de la agencia estatal antes que una política particular de los gobiernos (Dargent 2014: 11).

Gráfico 8. Designaciones ministeriales de acuerdo a profesiones (2001-2014) (%)



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 9. Designaciones ministeriales por sector de procedencia (2001-2014) (%)



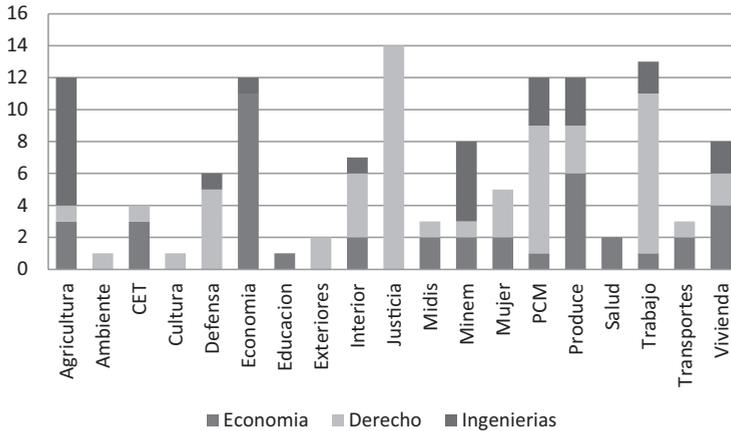
Fuente: elaboración propia.²²

Como se observa en los Gráficos 8 y 9, estas tendencias se mantienen en los gobiernos consecutivos. Si bien la profesión porcentualmente más importante es Derecho, le siguen las carreras de Economía e Ingeniería. Si nos enfocamos solamente en estas tres profesiones (Gráfico 10), observamos una concentración porcentual en sectores afines como en el caso de los ministerios

22 En el 1.5% de los casos no se pudo identificar la experiencia laboral previa.

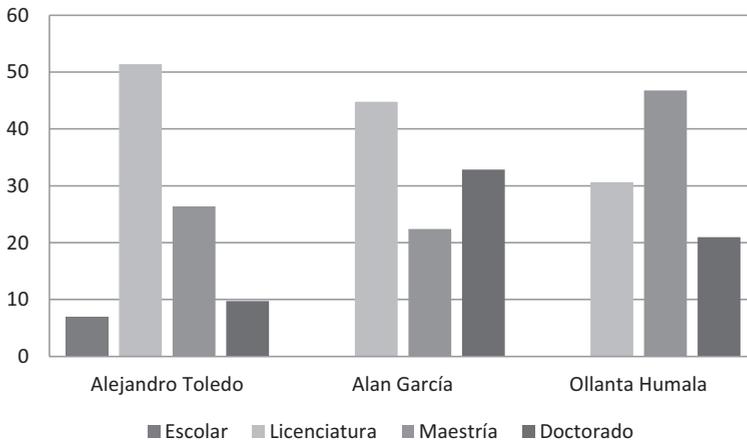
de Justicia, Economía y Agricultura. No obstante, podríamos señalar que la presencia de economistas entre los demás ministerios es importante, aún sin ser abrumadora. Nuestro perfil económico también es complementado con una creciente importancia en los grados académicos. Si observamos el porcentaje de ministros de acuerdo al nivel de educación, vemos una tendencia aparentemente en alza respecto a la presencia de casos con estudios de posgrado (ver Gráfico 11).²³

Gráfico 10. Designaciones ministeriales y profesiones por sectores (2001-2014) (%)



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 11. Designaciones ministeriales y nivel de estudios por gobiernos (2001-2014) (%)



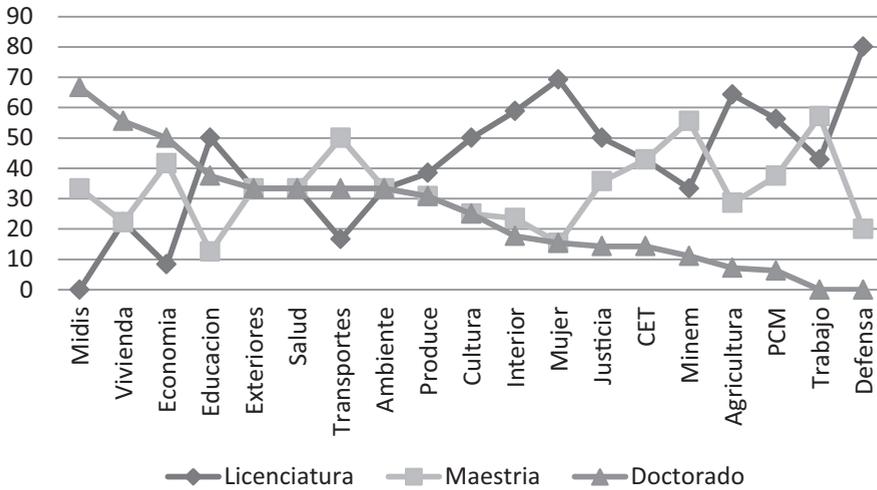
Fuente: elaboración propia.²⁴

²³ Esta tendencia es interesante, especialmente si se compara con las reflexiones de Kuczynski (1980: 44-46, 302-304) sobre la falta de cuadros técnicos en la segunda mitad del siglo pasado.

²⁴ Respecto a este indicador, en el 2.5% de los casos, el nivel académico no pudo ser determinado. Estos casos han sido excluidos en este y los siguientes gráficos.

Si nos concentramos en el porcentaje total de los casos que tienen estudios universitarios para cada sector (Gráfico 12), encontramos una concentración sugerente de acuerdo a la literatura y las discusiones antes reseñadas. En ese sentido, es importante ver que el porcentaje de estudios de posgrado, de acuerdo al país donde se desarrollan (Gráfico 13), está distribuido principalmente entre universidades peruanas y norteamericanas. Nuestra intención no es establecer una jerarquía en función al nivel académico o a las profesiones predominantes en los gobiernos. Sin embargo, este tipo de información se hace relevante ya que el reclutamiento ministerial también ha sido incluido en los debates respecto a la calidad de la gestión pública peruana (Ghezzi y Gallardo 2013),²⁵ así como en la discusión pública respecto a las políticas de impulso del servicio civil y de la mejora de incentivos para la inserción de «cuadros calificados» al gobierno (ver Cavero y Gálvez 2014).²⁶

Gráfico 12. Designaciones ministeriales y estudios universitarios por sectores (2001-2014) (%)

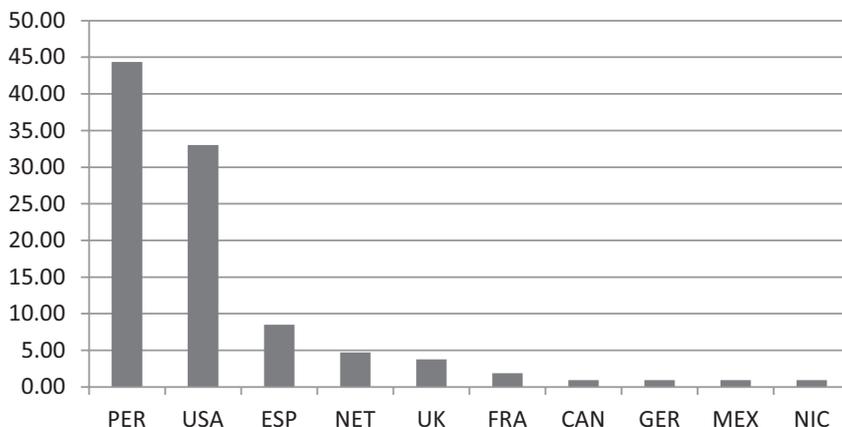


Fuente: elaboración propia.

25 Una visión crítica puede verse en Grompone (2013) y Vergara (2014).

26 Una mirada interesante respecto a estos procesos y a las estrategias de reclutamiento en perspectiva comparativa puede verse en Grindle (2012).

Gráfico 13. Designaciones ministeriales por lugar de estudio del posgrado (2001-2014) (%)



Fuente: elaboración propia.

Las mujeres en el Poder Ejecutivo

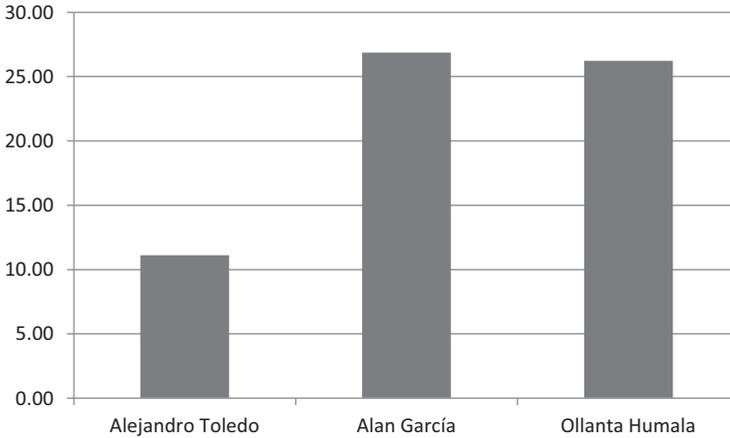
Una mirada panorámica muestra que, en cifras comparadas en el 2008, la proporción de mujeres que ocupan ministerios a nivel mundial es de 16.1%. Además, tan solo en 22 los países -seis de ellos, latinoamericanos- esta cifra supera el 30% (Fernández Poncela 2008: 57-58). Para 2012, Rivera-Mata muestra que existen importantes variaciones entre países latinoamericanos: mientras que en Costa Rica el 41% de los ministerios son ocupados por mujeres, mientras que en Panamá y Chile este porcentaje alcanza apenas el 13% (Rivera-Mata 2012: 81). Como señala el autor, es importante recordar que se trata de una tendencia notoria respecto a décadas previas, ya que la tercera ola democrática iniciada en 1980 contribuyó a este aspecto. Hemos pasado de una participación «anécdota» a una presencia significativa: de 34 ministras (1950-1979) a 375 (1980-2007). Este crecimiento estuvo especialmente concentrado entre 1989 y 2007, periodo en el que se produjo más del 80% total de nombramientos (Rivera-Mata 2012: 81; Luna, Roza y Vega 2007: 9-10).

El primer gobierno de Alan García se caracterizó, en ese sentido, por nombrar a las primeras ministras de Estado en la historia peruana²⁷, con un total de cuatro designaciones (ver Víctor García Belaúnde 2011). En 1987, Mercedes Cabanillas e Ilda Paroni asumen las carteras de Educación y Salud, respectivamente; mientras que en 1989, María Bockos, independiente, asume el despacho de Justicia y, en 1990, Cabanillas vuelve a ser nombrada ministra de Educación. Durante el fujimorato, caracterizado por una estrategia ambigua y pragmática respecto a la inclusión política y social de la mujer (Blondet 2002; Rousseau 2012), esta cifra de designaciones sube a un total de seis. Como hemos visto, esta presencia empieza desde su primer gabinete con el encargo de la cartera de Educación a Gloria Helfer; posteriormente, en 1994, Liliana Canale asume el despacho de Comercio Exterior y Turismo. Durante su segundo mandato, Fujimori le encargó, en 1996, los ministerios de la Mujer y Transportes a Miriam

27 En América Latina, la primera ministra, María Santodomingo, fue nombrada en 1950 en Panamá. Luego le siguieron nombramientos en Chile en 1952, Colombia en 1956 y Costa Rica en 1958 (Luna, Roza y Vega 2007: 7-8).

Scheone y Elsa Carrera, respectivamente; y para 1999, María Valenzuela (Justicia) y María Luisa Cuculiza (Mujer) ocuparon estos cargos.

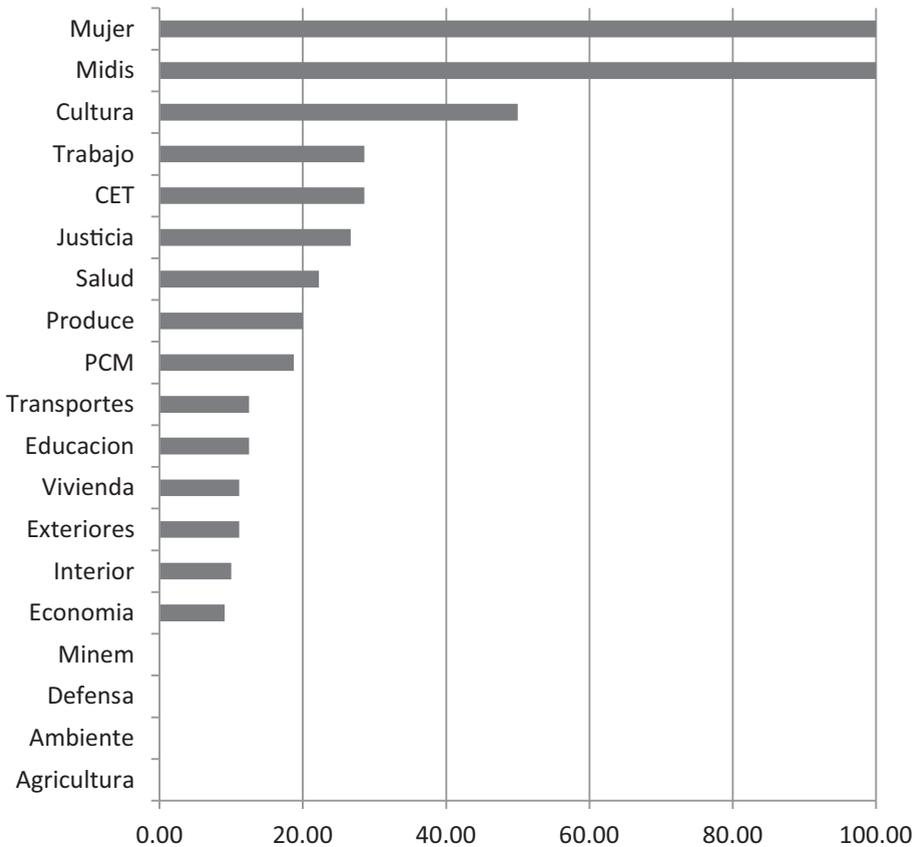
Gráfico 14. Designaciones de ministras de acuerdo al total por gobierno (2001-2014) (%)



Fuente: elaboración propia.

En términos porcentuales, los casos señalados representan apenas el 5% del total de designaciones ministeriales en el primer gobierno aprista y en los dos periodos del fujimorato. Como se observa en el Gráfico 14, durante el gobierno de Toledo, esta cifra se duplicó y, cualitativamente, fue importante la designación de Beatriz Merino como la primera presidenta del Consejo de Ministros en la historia peruana, situación que dio réditos políticos al desprestigiado gobierno (Grompone 2005: 129-130). En el segundo gobierno aprista, más de la cuarta parte de designados eran mujeres y, al final del mandato, Rosario Fernández fue nombrada presidenta del Consejo de Ministros. En lo que va del gobierno de Ollanta Humala, esta tendencia parece consolidarse en términos porcentuales (que podrían incrementarse hacia el final del mandato) y cualitativos, por el nombramiento de Ana Jara como primera ministra. Si bien estos datos son importantes, no podemos dejar de señalar que en el consolidado, las designaciones a ministras representan solo el 15.8% del porcentaje total de ministros. De estas designaciones, el 31.8% está concentrado en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Gráfico 15. Designación de ministras respecto al total por sectores (2001-2014) (%)



Fuente: elaboración propia.

Esta cifra es relevante ya que el 33.3% de designaciones a mujeres responden a militancia partidaria. Pero de ese grupo, el 73%, nuevamente, se concentra en el Ministerio de la Mujer. La mayor parte de mujeres que ocupa ministerios ajenos a este sector pertenecen a cuadros independientes. Como señalan Fernández Poncela (2008) y Rivera-Mata (2012), no puede perderse de vista que se consolida una tendencia preocupante de nombrar ministras «por la función que desempeñan» en carteras «femeninas» o comúnmente denominadas «de segunda categoría». Estas carteras ministeriales femeninas, por la proporción entre hombres y mujeres, suelen ser aquellas que se ocupan de sectores como sanidad, cultura y asuntos sociales, mientras que las carteras masculinas se ocupan de los sectores defensa, interior o relaciones exteriores (Rivera-Mata 2012: 83).²⁸ Si vemos el porcentaje de designaciones de ministras respecto al total por sector (Gráfico 15), observamos un panorama similar. El ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables no solo concentra el porcentaje mayoritario de designaciones a ministras, sino que ministerios más jóvenes como Desarrollo e Inclusión Social siguen la

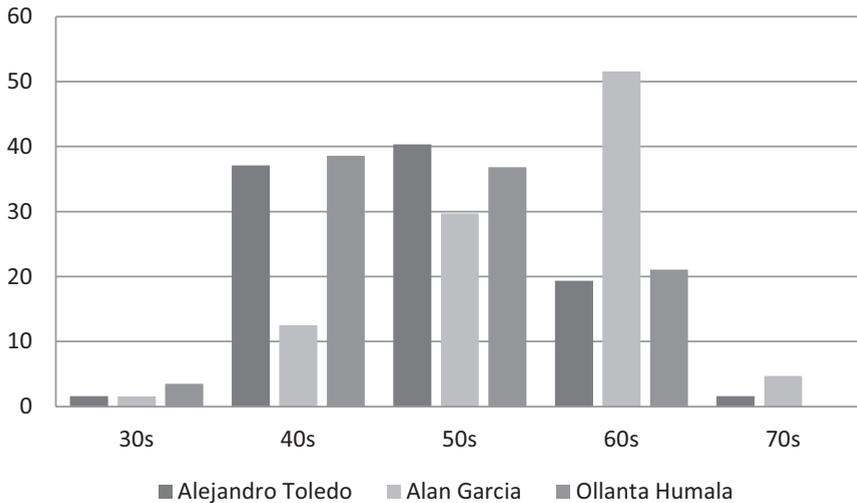
28 Se tratan, evidentemente, de tendencias respecto al total de casos en América Latina. En Argentina, Chile, Ecuador y Uruguay encontramos casos de ministras en el sector Defensa (Fernández Poncela 2008: 58).

tendencia. El problema -es importante resaltarlo- no es que se nombren solamente ministras en estos despachos, sino que exista una configuración tendenciosa respecto al género, como señalan los autores antes señalados. Ministerios como Energía y Minas, Defensa, Agricultura confirman esta tendencia.

Edad y lugar de proveniencia de los ministros

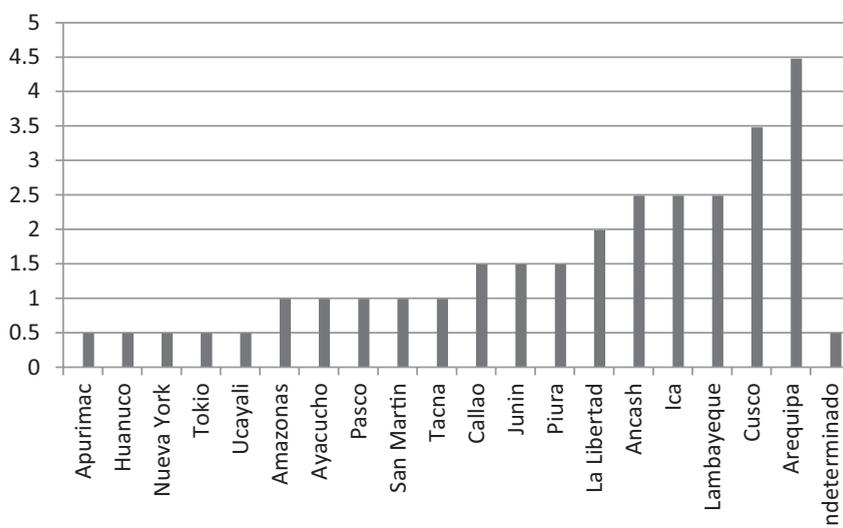
Unas palabras finales merecen las características demográficas que reportan las designaciones ministeriales. En términos etarios (Gráfico 16), el rango de edad se concentra porcentualmente entre los 40 y 59 años en los gobiernos de Alejandro Toledo y Ollanta Humala, mientras que en el gobierno de Alan García la mayoría se ubica en el rango de 50 a 69 años. Por otro lado, en función a su procedencia geográfica, si observamos el lugar de nacimiento, encontramos que Lima concentra casi el 70% de los casos entre 2001-2014. Si excluimos estos casos (Gráfico 16), observamos que, muy por debajo, los departamentos de Arequipa y Cusco se posicionan en segundo lugar con menos del 5% de casos. Solo en función del lugar de nacimiento, no encontramos casos para las regiones de Cajamarca, Huancavelica o Puno, entre otras.

Gráfico 16. Designaciones ministeriales y rango de edad por gobierno (2001-2014) (%)



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 17. Designaciones ministeriales por lugar de nacimiento (2001-2014) (%)



Fuente: elaboración propia.²⁹

Conclusiones

En las siguientes líneas proponemos algunas ideas fuerza que se desprenden de nuestro análisis, así como proponemos algunos temas de investigación que deberían ser considerados en agendas posteriores. Por un lado, encontramos que los estudios recientes sobre la configuración y estabilidad de los gabinetes son ilustrativos de la forma como se gobierna en contextos de baja institucionalización política. Sin embargo, nos apoyamos en la evidencia sobre las variaciones entre los sectores dentro del Ejecutivo para sostener que hace falta una mirada más compleja. La estabilidad de los gabinetes nos dice cada vez menos respecto a la dinámica de los gobiernos, tanto en su relación con el Legislativo (censuras y crisis ministeriales) como sobre las prioridades políticas del gobierno³⁰.

Por otro lado, podemos señalar que, en términos generales, el perfil recurrente de los ejecutivos de gobierno puede ser caracterizado como masculino, limeño, entre cuarenta y cincuenta años, y educado en universidades capitalinas en carreras vistas como «adecuadas» para la administración (Derecho y Economía). Este perfil, como hemos visto, tiene importantes variaciones tanto de acuerdo a gobiernos, como en función a los sectores que desempeñan. De esta manera se hace evidente la necesidad de reconstruir esta mirada en diálogo con el análisis del contexto gubernamental y social que los rodea.

Una mirada a la literatura presentada en este documento nos lleva a concluir, junto con Vera y Carreras (2014), que hace falta un estudio de los factores que explican la estabilidad

29 En este cuadro ha sido excluido el departamento de Lima. En el 0,5% de casos no se pudo determinar el lugar de nacimiento.

30 Si para algunos estudios eran importantes las características de los presidentes del Consejo de Ministros (Kuckzynski 1980, Webb 1994), hoy es cada vez más evidente que las cabezas de los «macro-ministerios» deben ser particularmente observadas.

ministerial en las últimas décadas, más allá de los gabinetes, y las repercusiones que estas tienen en la definición de las políticas gubernamentales dentro de la dinámica tecnocrática y burocrática. Concordamos también con el balance de Bonvecchi y Scartascini (2014) respecto a los vacíos en la literatura sobre el funcionamiento del Ejecutivo y, particularmente, de los ministerios. La información disponible para una mirada histórica de este poder del Estado está condicionada, básicamente, a la relación que ha desarrollado con otros poderes como el legislativo o judicial.

Una mirada más completa sobre la formación de capacidades y las lógicas administrativas de estas agencias estatales es necesaria. En el caso peruano, empiezan a desarrollarse trabajos importantes desde el estudio de las agencias estatales. No obstante, aún hacen falta exploraciones a profundidad sobre el Ejecutivo y configuración «realmente existente» de sus oficinas y agencias estatales, así como el papel de los ministros partidarios dentro del gobierno (Cameron y Sosa Villagarcía 2013), así como de las relaciones entre técnicos independientes y los burócratas en la definición de las políticas públicas (Vergara 2013) con el objetivo de observar los retos que estas dinámicas generan en un contexto de baja institucionalización política.

Referencias

- Abanto, Alicia. 2011. «La institucionalidad indígena en el Perú». *Revista Argumentos* vol.5, No-4: 3-8.
- Almant, David. 2000 «The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The case of Uruguay, 1989-1999». *Party Politics* vol.6, No-3: 259-283.
- Amorim Neto, Octavio. 2006. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, Fundação Getúlio Vargas.
- Amorim Neto, Octavio y David Samuels. 2010. «Democratic Regimes and Cabinet Politics: a Global Perspective». *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos* vol.1, No-1: 10-23.
- Aninat, Cristóbal y Eugenio Rivera. 2009. «Coordinación estratégica en el Estado de Chile. El centro de gobierno bajo la Concertación y propuestas a futuro». *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma*. Ed. V. Tomčić y C. García. Santiago de Chile: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Arce, Moisés. 2014. *Resource Extraction and Protest in Peru*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Awapara Franco, Omar. 2010. «Despacio se llega lejos: cambio institucional e instituciones latentes. El caso de la Presidencia del Consejo de Ministros». *Apuntes* No-67: 5-36.
- Ballón, Eduardo. 2014. «Castilla: A la derecha, ¡derecha!». *Perú Hoy: Más a la derecha Comandante*. Ed. E. Toche. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- Barrenechea, Rodrigo y Paolo Sosa Villagarcía. 2014. «Perú 2013: La paradoja de la estabilidad». *Revista de Ciencia Política* vol. 34, No-1:267-292.
- Bates, Robert H. 1993. «Comment». *The Political Economy of Reform*. Ed. J. Williamson. Washington D.C: Institute for International Economics.
- Bebbington, Anthony, Martin Scurrah y Anahí Chaparro. 2013. «Minería, conflictividad y la política: ¿algo cambia? ». *Revista Argumentos* vol.7, No-5: 2-6.
- Blondel, Jean. 1992. «Executives». *Encyclopedia of Government and Politics*. Volume I. Ed. M. Hawkesworth y M. Kogan. Londres: Routledge.

- Blondet, Cecilia. 2002. *El encanto del dictador. Mujeres y política en la década de Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bonvecchi, Alejandro y Vicente Palermo. 2000. «En torno a los entornos: presidentes débiles y partidos parsimoniosos». *Revista Argentina de Ciencia Política* No-6: 103-111.
- Bonvecchi, Alejandro y Carlos Scartascini. 2014. «The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know». *Latin American Politics and Society* vol.56, No-1: 144-165.
- Bowen, Sally. 2000. *El Expediente Fujimori: El Perú y su Presidente 1990-2000*. Lima: Perú Monitor.
- Brito, María Paula. 2012. «El Congreso de la República: una tiranía de la mayoría. Los límites en la actuación del Congreso en la derogatoria de los decretos legislativos de Bagua». *Politai Revista de Ciencia Política* vol.3, No-4: 147-159.
- Camacho, Luis y Cynthia Sanborn. 2008. *Desempeño del Estado y sostenibilidad democrática en el Perú*. Documento de Trabajo 83. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Camerlo, Marcelo y Aníbal Pérez-Liñán. 2012. «Presidential Approval and Technocratic Survival». Presentado en el Congreso de la Asociación Americana de Ciencia Política (APSA). New Orleans, 30 de agosto - 2 de setiembre.
- Cameron, Maxwell A. 2011. «Peru: The Left Turn That Wasn't». *The Resurgence of the Latin American Left*. Ed. S. Levitsky y K. Roberts. Baltimore: John Hopkins University Press.
- 2013. *Strong Constitutions. Social-Cognitive Origins of the Separation of Powers*. Nueva York: Oxford University Press.
- Cameron, Maxwell A. y Paolo Sosa Villagarcía. 2013. «Organizaciones políticas no institucionalizadas y Estado de Derecho en el Perú post-Fujimori: Una propuesta para la investigación». *Politai Revista de Ciencia Política* vol.4, No-7: 89-106.
- Campos, Milagros. 2014. *Relaciones ejecutivo-parlamento: Grupos parlamentarios y mecanismos de control político en el Poder Ejecutivo*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Carreras, Miguel. 2013. «Presidentes *outsiders* y ministros neófitos: Un análisis a través del ejemplo de Fujimori». *América Latina Hoy* No-64: 95-118.
- Cavero, Martín y Álvaro Gálvez. 2014. «Entre la discrecionalidad y la meritocracia: intentos de reforma de los recursos humanos del Estado». *Revista Argumentos* vol.8, No-1: 3-13.
- Centeno, Miguel A. y Patricio Silva. 1998. *The politics of Expertise in Latin America*. Londres: MacMillan Press.
- Crabtree, John. 2005. *Alan García en el poder. Perú 1985-1990*. Lima: PEISA.
- 2010. «Democracy without Parties? Some Lessons from Peru». *Journal of Latin American Studies* No-42: 357-382.
- Conaghan, Catherine M. 1998. «Stars of the Crisis: The Ascent of Economists in Peruvian Public Life». *The Politics of Expertise in Latin America*. Segunda edición. Ed. M. Centeno y P. Silva. Londres: Macmillan Press.
- 2005. «El ascenso y la caída de los neoliberales en los países de los Andes centrales». *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Ed. J. Estrada. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Corvetto, Piero. 2009. «¿Aliados o rivales? Relación entre el gobierno y el partido. Análisis de caso de la primera mitad del mandato constitucional del presidente Alejandro Toledo Manrique». *La ciencia política en el Perú de hoy*. Ed. A. Panfichi. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- 2014. «Gobiernos sin partido: el reclutamiento de personal en la relación entre el gobierno y el partido de gobierno en el Perú (1980-2011)». *Revista de Ciencia Política y Gobierno* vol.1, No-1: 11-36.
- Cotler, Julio. 1986. «Military Interventions and ‘Transfer of Power to Civilians’ in Peru». *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*. Ed. G. O’Donnell, P. Schmitter y L.Whitehead. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- 1995. «Political Parties and the Problems of Democratic Consolidation in Peru». *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Ed. S. Mainwaring y T. Scully. California: Sanford University Press.
- Cotler, Julio y Romeo Grompone. 2000. *El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cox, Gary W. y Scott Morgenstern. 2001. «Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina». *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales* vol. 163, No-41: 373-393.
- Dargent, Eduardo. 2008. *Islas de eficiencia y reforma del Estado: Ministerios de Economía y Salud 1990-2008*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- 2011. «Agents or Actors? Assessing the Autonomy of Economic Technocrats in Colombia and Peru». *Comparative Politics* vol.43, No-3: 313-332.
- 2012. *Technocracy Under Democracy: Asesing the Political Autonomy of Experts in Latin America* (tesis doctoral). Graduate School of The University of Texas at Austin.
- 2014. «Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales: lecciones a partir de Colombia y el Perú». *Revista Apuntes* vol. 41, No-74: 9-40.
- Dargent, Eduardo y Paula Muñoz. 2012. «Perú 2011: Continuidades y cambios en una democracia sin partidos». *Revista de Ciencia Política* vol. 32, No-1: 245-268.
- Degregori, Carlos Iván y Carlos Meléndez. 2007. *El nacimiento de los otorongos: el Congreso de la República durante los gobiernos de Alberto Fujimori (1990-2000)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Deheza, Grace. 1998. «Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur». *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*. Ed. D. Nohlen y M. Fernández. Caracas: Nueva Sociedad.
- Estrada, Jairo. 2005. *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fernández, Anna M. 2008. «Las mujeres en la política latinoamericana. Nuevos liderazgos, viejos obstáculos». *Nueva Sociedad* No-218: 57-71.
- Gálvez, Álvaro y Paolo Sosa Villagarcía. 2013. «‘El problema del indio’: una mirada a la implementación de la consulta previa desde la lógica del Estado y sus funcionarios». *Revista Argumentos* vol.7, No-5: 7-15.
- García, Víctor A. 2011. *Los ministros de Alan García (1985-1990)*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Ghezzi, Piero y José Gallardo. 2013. *Qué se puede hacer con el Perú: Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo*. Lima: Universidad del Pacífico, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Grindle, Merilee S. 2012. *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Grompone, Álvaro. 2013. «Entre la estabilidad y la intrascendencia: las políticas económicas de la primera mitad del gobierno de Ollanta Humala». *Revista Argumentos* vol.7, No-5: 37-46.

- Grompone, Romeo. 2005. *La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky. 2006. *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hochstetler, Kathryn. 2006. «Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America». *Comparative Politics*, vol. 38, No-4: 401-418.
- Kenney, Charles D. 2004. *Fujimori's Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Kuczynski, Pedro Pablo. 1980. *Democracia bajo presión económica: El primer gobierno de Belaúnde*. Lima: Ediciones Treintaitres y Mosca Azul Editores.
- Levitsky, Steven y Maxwell A. Cameron. 2003. «Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimoris Peru». *Latin American Politics and Society* vol.45, No-3: 1-33.
- Levitt, Barry. 2012. *Power in the Balance: Presidents, Parties, and Legislatures in Peru and Beyond*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Loaiza, Pamela. 2013. «La judicialización de la política en el Perú: Una observación del Tribunal Constitucional y sus decisiones frente a la píldora del día siguiente (2001-2010) ». *Politai Revista de Ciencia Política* vol.4, No-7: 179-195.
- Luna, Elba, Vivian Roza y Gabriela Vega. 2008. *El camino hacia el poder: ministras latinoamericanas 1950–2007*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mahoney, James y Katherine Thelen. 2010. «A Theory of Gradual Institutional Change». *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Ed. J. Mahoney y K. Thelen. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez-Gallardo, Cecilia. 2012. «Out of the Cabinet: What Drives Defections From the Government in Presidential Systems? ». *Comparative Political Studies* vol.45, No-1: 62-90.
- Mauceri, Philip. 1989. *Militares: Insurgencia y democratización en el Perú, 1980-1988*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Mayorga, René. 2001. «Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia». *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Ed. J. Lanzaro. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Meléndez, Carlos y Paolo Sosa Villagarcía. 2013. «Perú 2012: ¿Atrapados por la historia? ». *Revista de Ciencia Política* vol.33, No-1: 325-350.
- Morel, Jorge y Rodrigo Barrenechea. 2008. «Sobre ministros fusibles y reacomodos de segundo tiempo». *Revista Argumentos* vol. 2, No-4.
- Murakami, Yusuke. 2007. *Perú en la era del Chino. La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Center for Integrated Area Studies, Kyoto University.
- 2014. «Perú: dinámica política de 'entrar por la izquierda y salir por la derecha'». *La actualidad política de los países andinos centrales en el gobierno de izquierda*. Ed. Y. Murakami. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Center for Integrated Area Studies, Kyoto University.
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández. 1998. «El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas». *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*. Ed. D. Nohlen y M. Fernández. Caracas: Nueva Sociedad.

- Novaro, Marcos. 2001. «Presidentes, equilibrios institucionales, y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)». *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Ed. J. Lanzaro. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- O'Donnell, Guillermo. 1999. «Delegative Democracy». *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Pajuelo, Ramón. 2009. *No hay ley para nosotros... Gobierno local, sociedad y conflicto en el altiplano: el caso Ilave*. Lima: Asociación de Servicios Educativos Rurales, Instituto de Estudios Peruanos.
- Pease, Henry. 1977. *El ocaso del poder oligárquico. Lucha política en la escena oficial, 1968-1975*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2009. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ponce de León, Zoila. 2012. «Decisiones de política pública en una democracia sin partidos: el caso del 'SOAT Médico'». *Politai Revista de Ciencia Política* vol.3, No-5: 181-192.
- Redacción Poder. 2011. «Los más poderosos». Con la participación de Rodrigo Barrenechea, Carlos Meléndez y David Rivera. *Revista PODER*, No-25: 53-73.
- Rivera-Mata, Juan. 2012. *Liderazgo, mujer y sociedad en América Latina*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Rousseau, Stéphanie. 2012. *Mujeres y ciudadanía. Las paradojas del neopopulismo en el Perú de los noventa*. Traducción de Aroma de la Cadena. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Scurrah, Martín, Jeannet Lingán y Rosa Pizarro. 2008. El caso de La Oroya. *Defendiendo Derechos y Promoviendo Cambios: El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Ed. M.Scurrah. Lima: OXFAM, Instituto de Estudios Peruanos, Instituto del Bien Común.
- Siavelis, Peter. 2010. «Formal and Informal Organization of the Executive Branch in Chile». Presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Buenos Aires, 28 – 30 de julio.
- Smith, Peter H. 2009. *La democracia en América Latina*. Traducción de Carmen Martínez Gimeo. Madrid: Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá.
- Staudt, Kathleen. 1990. «Gender Politics in Bureaucracy: Theoretical Issues in Comparative Perspective». *Women, International Development, and Politics. The Bureaucratic Mire*. Ed. K. Staudt. Philadelphia: Temple University Press.
- Tanaka, Martín. 1998. *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 2005. *La democracia sin partidos: Perú, 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, Martín y Carolina Trivelli. 2002. *Las trampas de la focalización y la participación: pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Valladares, Jorge. 2010. «Representación, competencia y unidad en el Congreso peruano». *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Ed. A. Vergara y C. Meléndez. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Vela, Estelí y otros. 2014. «La disciplina y efectividad de las bancadas de oposición en el Parlamento en los casos de interpelaciones durante los gobiernos de Toledo, García y Humala (2001-2013) ». *Politai Revista de Ciencia Política* vol.5, No-8.
- Vera, Sofía y Miguel Carreras. 2014. *New Cabinet Dynamics in the Aftermath of the Party System Collapse in Peru*. Presentado en el XXXII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Chicago, IL. Del 21 – 24 de mayo.

- Vergara, Alberto. 2013. «Alternancia sin alternativa. ¿Un año de Humala o veinte años de un sistema?». En *Ciudadanos sin República: ¿Cómo sobrevivir a la jungla política peruana?* Lima: Planeta Editorial.
- 2014. «¿La utopía tecnocrática? Elogio y crítica de un libro importante». Revista PODER No-59: 38-41.
- Webb, Richard. 1994. «Peru». *The Political Economy of Policy Reform*. Washington Ed. J. Williamson. D.C.: Institute for International Economics.
- Whitehead, Laurence. 2011. «El sistema presidencial mexicano en perspectiva comparada». Revista de Política Comparada No-5: 11-28.