

UC Riverside

UC Riverside Previously Published Works

Title

Presidentes outsiders y ministros neófitos en América Latina (1980-2010)

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/3pk9f980>

Journal

América Latina Hoy, 64

Author

Carreras, Miguel

Publication Date

2013-08-01

Peer reviewed

PRESIDENTES *OUTSIDERS* Y MINISTROS NEÓFITOS:
UN ANÁLISIS A TRAVÉS DEL EJEMPLO DE FUJIMORI
*Outsider Presidents and Neophyte Ministers:
Evidence from the Fujimori Example*

Miguel CARRERAS
Universidad de Pittsburgh
✉ carreras_miguel@hotmail.com

BIBLID [1130-2887 (2013) 64, 95-118]
Fecha de recepción: 4 de febrero del 2013
Fecha de aceptación: 7 de junio del 2013

RESUMEN: Los críticos del sistema presidencialista señalan que la llegada al poder de *outsiders* es uno de los peligros del presidencialismo. Este trabajo analiza el impacto de los presidentes *outsiders* para la composición del gabinete. El argumento central es que los *outsiders* tienden a nombrar ministros técnicos e independientes. Los *outsiders* no tienen la voluntad o la capacidad para negociar con otras fuerzas políticas porque no tienen una socialización política. Además, una estrategia de confrontación con los partidos establecidos les da más réditos políticos y electorales. En este artículo, se aporta evidencia empírica a partir de un análisis detallado de los gabinetes peruanos en el período 1980-1995. Se comparan los gabinetes de dos presidentes que eran líderes partidarios (Belaúnde y García) con los gabinetes de un *outsider* (Fujimori). También se analizan las consecuencias de tener un gabinete compuesto mayoritariamente por independientes para el funcionamiento de ese gabinete.

Palabras clave: presidentes, ministros, gabinetes, *outsiders*, Fujimori, Perú.

ABSTRACT: The critics of presidentialism point out that the arrival to power of outsiders is one of the perils of presidentialism. This contributes to this literature by analyzing the impact of outsider presidents on cabinet composition. The central argument is that outsider presidents tend to appoint technocratic and independent ministers. Outsiders do not have the willingness or the capacity to negotiate with other political forces because they lack a political socialization. Moreover, a strategy of confrontation with established parties is politically and electorally more advantageous for outsider presidents. In this article, I provide empirical evidence based on an in-depth analysis of the Peruvian cabinets in the period 1980-1995. This work compares the cabinets of two presidents that were traditional party leaders (Belaúnde and García) with the cabinets of an outsider (Fujimori). I also analyze the consequences of having a cabinet made of political neophytes for the functioning of the cabinet.

Key words: presidents, ministers, cabinets, outsiders, Fujimori, Peru.

I. INTRODUCCIÓN¹

El acceso al poder de *outsiders* es considerado como uno de los peligros del presidencialismo. El carácter personalizado de las elecciones presidenciales facilita que candidatos con muy poca experiencia política obtengan buenos resultados, especialmente cuando el sistema de partidos es débil. En las elecciones presidenciales, los votantes consideran las cualidades personales de los candidatos y eso los puede llevar a apoyar a un neófito cuando los partidos están desprestigiados (Linz 1994; Suárez 1982). La realidad política latinoamericana parece dar razón a los críticos del presidencialismo. Ocho políticos *outsiders* lograron llegar a la presidencia en diversos países latinoamericanos. Tres de ellos (Alberto Fujimori en Perú, Hugo Chávez en Venezuela y Rafael Correa en Ecuador) lograron cambiar la Constitución de sus países y se mantuvieron en el poder por períodos prolongados. Muchos otros candidatos presidenciales obtuvieron muy buenos resultados aunque no lograron ganar las elecciones (Carreras 2012).

Tomando en cuenta que el acceso al poder de *outsiders* es una posibilidad real en los sistemas presidenciales latinoamericanos, es indispensable analizar las consecuencias de la elección de presidentes neófitos. En este trabajo se investiga este tema analizando el impacto que tienen los *outsiders* para la composición y el funcionamiento del gabinete presidencial. Los presidentes *outsiders* llegan al poder con muy pocos vínculos con la clase política y los partidos establecidos. No tienen un equipo de gobierno listo para asumir los diferentes cargos en el gabinete cuando resultan elegidos. En general, llegan al poder a través de partidos que son poco más que vehículos electorales para sus ambiciones personales. Esto les impide también reclutar a muchos miembros de su propio partido para asumir responsabilidades en el gabinete. Los *outsiders* tienden entonces a nombrar ministros que provienen de otros ámbitos y que no tienen muchos vínculos con la clase política. Este trabajo propone que los gabinetes formados por *outsiders* son más técnicos, pero están formados por ministros con menos experiencia política.

Este artículo analiza cómo la composición y el funcionamiento del gabinete cambian cuando el presidente es un *outsider*. Lo hace a través de un análisis detallado de los gabinetes peruanos luego del retorno a la democracia. Me focalizo en el período 1980-1995, lo que me permite comparar los gabinetes del primer gobierno de un *outsider* (Fujimori) con los gabinetes de los dos presidentes anteriores que eran líderes de partidos tradicionales (Beláunde y García). Este trabajo no intenta demostrar de manera definitiva la relación entre un tipo de presidente (el *outsider*) y una cierta composición del gabinete (ministros no afiliados a partidos políticos y con menos experiencia política). El objetivo central de este caso de estudio es la construcción de una teoría que vincula a los presidentes *outsiders* con la composición de gabinetes formados por neófitos. En

1. Este trabajo forma parte de una investigación mayor sobre el surgimiento de presidentes *outsiders* en América Latina que ha sido financiada por el Centro de Estudios Latinoamericanos (CLAS) de la Universidad de Pittsburgh. El autor agradece los comentarios y las sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*, a una primera versión de este artículo.

particular, el estudio detallado del caso peruano en el período 1980-1995 nos permite identificar los mecanismos causales que explican por qué los presidentes *outsiders* tienden a formar gabinetes formados por individuos neófitos en política.

En este trabajo se presenta primero una definición de *outsider* y se muestra que Fujimori es un ejemplo paradigmático de *outsider*. Luego, se presenta el argumento teórico central de este trabajo, a saber, que los presidentes *outsiders* tienden a nombrar más ministros sin experiencia política ni afiliación partidaria. En las últimas secciones del trabajo se corrobora esta teoría haciendo un análisis de los gabinetes del primer gobierno de Fujimori. No solo estudio las causas del nombramiento de ministros neófitos por Fujimori, sino que también analizo las consecuencias de esta práctica para el funcionamiento del gabinete.

II. PRESIDENTES *OUTSIDERS*: UNA DEFINICIÓN

El concepto *outsider* parece emanar del sentido común, pero la literatura de política comparada no ha llegado a una definición consensuada del término. De hecho, los estudios que se han interesado en la llegada al poder de presidentes independientes lo han hecho generalmente bajo el ángulo del populismo o neopopulismo (Armony 2002; Barr 2003; Cammack 2000; Crabtree 1999; Freidenberg 2007; Hawkins 2010; Knight 1998; Madrid 2008; Panizza 2000; Roberts 1995; Walker 2008; Weyland 1999). Otros han preferido usar el término «antipolítica» para referirse a líderes que persiguen el poder usando una retórica agresiva contra la clase política (García Montero 2001; Kenney 1998).

Por eso, es indispensable empezar con una definición del término *outsider*, que es la que se va a utilizar en varias oportunidades a lo largo del trabajo. Dos dimensiones principales del concepto *outsider* han sido identificadas en trabajos previos. La primera dimensión está relacionada con las características del partido de un candidato. Barr define un *outsider* como «alguien que gana relevancia política, no a través de un partido establecido, sino como independiente o en asociación con un nuevo partido» (Barr 2009: 33). De la misma manera, Kenney (1998: 59) usa el término *outsider* para referirse «a políticos que se convierten en figuras políticas importantes por fuera del sistema de partidos nacional». Seawright (2011) también señala como una de las principales características de los *outsiders* que no pertenecen a los partidos políticos tradicionales. Por último, Weyland (1993: 23) define al presidente brasileño Collor de Mello –presidente entre 1990 y 1992– como un *outsider* debido a su «distancia con los partidos nacionales más establecidos».

La segunda dimensión del concepto *outsider* se focaliza en la carrera política previa de los políticos. Varios trabajos describen a diversos candidatos a la presidencia como *outsiders* cuando no tienen una experiencia previa en política o en la administración pública. En uno de los pocos estudios cuantitativos sobre la emergencia de *outsiders* en América latina, Corrales (2008: 5) los define como «aquellos candidatos a presidente que no tienen experiencia electoral previa y no tienen una gran experiencia en

administración pública». En un trabajo reciente, Samuels y Shugart (2010) también se focalizan en la carrera política previa de los presidentes y primeros ministros. Consideran a los políticos con poca experiencia política previa (dentro de un partido, en el gabinete, o en el poder legislativo) como *outsiders*.

En definitiva, el concepto de *outsider* tiene dos dimensiones constitutivas: 1) inexperiencia política y 2) búsqueda del poder a través de un partido nuevo. Si bien la mayoría de los estudios anteriores privilegian una de las dos dimensiones del concepto *outsider*, en este artículo se define el término de una manera sartoriana y se considera que ambas dimensiones constitutivas son necesarias para que un político sea definido como un *outsider*². Usando esta definición, se pueden identificar ocho presidentes *outsiders* en América Latina en el período 1980-2012 (ver Tabla I). Muchos otros candidatos *outsiders* obtuvieron un gran apoyo entre los electores a pesar de no ser elegidos³.

TABLA I
 PRESIDENTES *OUTSIDERS* EN AMÉRICA LATINA (1980-2012)

PAÍS	AÑO DE LA ELECCIÓN	PRESIDENTE
Nicaragua	1990	Violeta Chamorro
Perú	1990	Alberto Fujimori
Venezuela	1998	Hugo Chávez
Perú	2001	Alejandro Toledo
Ecuador	2002	Lucio Gutiérrez
Ecuador	2006	Rafael Correa
Paraguay	2008	Fernando Lugo
Perú	2011	Ollanta Humala

Fuente: Elaboración propia.

III. PRESIDENTES *OUTSIDERS* Y MINISTROS NEÓFITOS: CONSIDERACIONES TEÓRICAS

El reclutamiento de ministros neófitos cuando el presidente es un *outsider* se puede entender desde dos perspectivas diferentes. En primer lugar, se puede pensar como una falta de experiencia y de socialización política. Esta inexperiencia política reduce la voluntad de los *outsiders* para construir consensos y negociar con otras fuerzas políticas. También lleva a una cierta incapacidad de los *outsiders* para reclutar políticos de

2. En un trabajo anterior, se presenta una tipología más detallada de los candidatos presidenciales en América Latina a partir de estas dos dimensiones –experiencia política y origen partidario– (M. CARRERAS 2012).

3. Se puede consultar una lista detallada de todos los candidatos *outsiders* que obtuvieron más del 5% de los votos en elecciones presidenciales en América Latina en el período 1980-2010 en el siguiente link: http://miguelcarreras.com/documents/outsiders_LA1980-2010.doc.

otros partidos debido a su falta de experiencia y recursos políticos. En segundo lugar, se puede entender como una *apuesta estratégica* por parte de los *outsiders* con el objetivo de distanciarse de una clase política extremadamente desprestigiada. Estas explicaciones son complementarias pero se las analiza por separado solamente por razones de claridad teórica.

III.1. *Falta de experiencia política*

Por definición, los *outsiders* son políticos amateurs que no tienen vínculos con partidos políticos establecidos. Esta característica tiene un fuerte impacto sobre la manera de gobernar de los *outsiders*. Los partidos políticos tienen un rol fundamental en el reclutamiento y la socialización de las élites políticas democráticas. Según Levitsky y Cameron (2003: 4), los partidos políticos «proporcionan la base de una clase política democrática». Aunque hayan experimentado graves conflictos políticos a lo largo de su carrera, los líderes partidarios están generalmente imbuidos de una cultura política democrática. Los políticos tradicionales saben perfectamente que las decisiones políticas muchas veces requieren negociaciones y concesiones, tanto entre los partidos como dentro de los partidos. Este proceso de negociación entre partidos para la implementación de políticas públicas es a veces visto de manera negativa por la opinión pública, pero es esencial para el buen funcionamiento de un sistema político democrático. Los políticos tradicionales reciben una socialización dentro de los partidos políticos que les permite conocer estas reglas implícitas del juego político democrático. Por el contrario, los *outsiders* no han recibido esta socialización cuando llegan al poder. Levitsky y Cameron (2003: 5) señalan que los *outsiders* tienen menos probabilidades de «haber experimentado prácticas democráticas como la negociación, las concesiones y la construcción de consensos».

Esta falta de socialización política democrática explica que los *outsiders* tengan un estilo de gobierno más directo y agresivo que a veces rechaza oportunidades de negociar con otras fuerzas políticas. En lo que concierne a la composición del gabinete, esto se ve en la falta de voluntad de los *outsiders* para reclutar ministros de otras fuerzas políticas. Los *outsiders* tienden a llegar al poder con partidos débiles que son solamente vehículos electorales que les permiten llegar al poder. Sin embargo, una vez que son elegidos se enfrentan a la oposición de los partidos tradicionales en el Congreso. En general, los presidentes que se encuentran en una situación de minoría en el Legislativo intentan negociar con otros partidos para llegar a alianzas políticas que llevan a incluir miembros de otros partidos en el gabinete a cambio de apoyo en el Congreso (Amorim Neto 2006; Zelaznik 2001). Los *outsiders*, sin embargo, tienden a preferir gabinetes compuestos por personas sin experiencia en política y en administración pública –tecnócratas independientes y personas de su círculo profesional y familiar más cercano– (Siavelis y Morgenstern 2008).

La inexperiencia política afecta no solo la voluntad sino también la capacidad para llevar a cabo negociaciones políticas de alto nivel con líderes de otros partidos.

Aunque los *outsiders* intenten en algún momento reclutar a miembros de otros partidos en sus gabinetes para obtener apoyo en el Legislativo, la probabilidad de que lleguen a acuerdos con otros partidos es menor porque no disponen de los recursos y de la experiencia necesaria para llevar a buen puerto estas negociaciones. Rospigliosi (1994) argumenta que la negociación política y la construcción de consensos requieren mucha habilidad y experiencia que los *outsiders* no tienen⁴. Como se mencionó en el párrafo anterior, los políticos de carrera experimentan continuamente prácticas como la negociación y las concesiones. Los líderes de partidos establecidos tienden a ser muy hábiles negociadores porque están acostumbrados a buscar acuerdos con otros grupos políticos y con otras facciones dentro de sus propios partidos. Conocen el *modus operandi* de las negociaciones interpartidarias y saben hacer las concesiones necesarias para llegar a un acuerdo. Los *outsiders* no tienen ninguna experiencia y cometen a veces errores graves que hacen que sus intentos por contar con políticos experimentados en sus gabinetes fracasen.

III.2. Estrategia política

Además de la falta de voluntad y experiencia política para formar gabinetes partidarios, hay otra causa fundamental que tiene que ver con la estrategia política y electoral de los presidentes *outsiders*. La elección de *outsiders* a la presidencia tiende a ocurrir en momentos de grave crisis económica en los cuales hay un gran desencanto de los ciudadanos con el sistema político (y en particular los partidos políticos). Esa coyuntura sociopolítica puede llevar a los *outsiders* a distanciarse de los partidos políticos tradicionales para sacar rédito político. Para ilustrar este argumento, resulta factible tomar el ejemplo de los tres *outsiders* más estudiados en la literatura de política comparada latinoamericana (Chávez, Correa y Fujimori).

El primer ejemplo de un *outsider* exitoso en América Latina luego del comienzo de la Tercera Ola de la democratización es Alberto Fujimori. Es también el caso que más interesa en este trabajo. Fujimori llegó al poder en medio de la más severa crisis económica y sociopolítica que ha sufrido el Perú en su historia contemporánea. En el frente económico, los dos gobiernos de la década de 1980 (Belaúnde entre 1980 y 1985 –Acción Popular– y García entre 1985 y 1990 –APRA–) no pudieron enderezar una economía en crisis. El PIB per cápita en Perú cayó un 28% en diez años desde 5314 dólares en 1980 hasta 3839 dólares en 1990⁵. Las políticas heterodoxas intentadas por García durante su gobierno tuvieron consecuencias catastróficas: hiperinflación y un gran aumento de la deuda externa (Kenney 2004: capítulo 2; Murakami 2012: 159-178). Además de estos graves problemas económicos, Perú sufría el recrudescimiento de la violencia interna con el surgimiento de Sendero Luminoso, y los esfuerzos del gobierno para derrotar al grupo guerrillero no fueron exitosos. Sendero Luminoso fue el

4. *Caretas*, 7 de mayo, 1990.

5. Calculado usando las *Penn World Tables*. <https://pwt.sas.upenn.edu/>.

grupo insurgente armado más letal de la historia moderna del Perú. Entre 1980 y 1992, el grupo terrorista asesinó a más de 25.000 personas (Gorriti 1990; Kenney 2004: 24). En definitiva, a comienzos de la década de 1990 el Perú estaba sufriendo una grave crisis económica y de seguridad pública. Esta coyuntura era atribuida en parte al fracaso de los partidos establecidos para gobernar de manera eficiente después de la transición democrática⁶. El desencanto de los ciudadanos peruanos con la clase política facilitó la llegada al poder de un neófito como Fujimori.

El contexto que llevó a la elección de Chávez en Venezuela y Correa en Ecuador también está marcado por problemas económicos y una severa crisis de representación política. En lo que respecta a la situación económica, tanto Ecuador como Venezuela, sufrieron un largo período de declive económico antes de la llegada al poder de estos *outsiders*. Mientras que la mayoría de los países latinoamericanos incrementaron su PIB per cápita entre 1990 y 2000, el PIB per cápita cayó en Ecuador y en Venezuela durante ese período -8% en Ecuador y 17% en Venezuela- (Philip y Panizza 2011: 5). La transición del modelo ISI (industrialización por sustitución de importaciones) al neoliberalismo llevó a una pérdida de importancia de los partidos de masas que representaban a los sectores obreros en países como Ecuador o Venezuela (Roberts 2002). Los problemas económicos y la falta de representatividad de los gobiernos llevaron a una rápida caída en el apoyo a los partidos políticos tradicionales que allanaron el camino a candidatos *outsiders* ambiciosos. Estos ejemplos muestran que los *outsiders* tienden a llegar al poder en situaciones excepcionales cuando la clase política está muy desacreditada y el sistema de partidos está en crisis.

Este contexto de severa crisis económica y sociopolítica, así como el desencanto de la población con la clase política, muchas veces llevan a los *outsiders* a cometer graves excesos contra los desprestigiados partidos políticos. La mayoría de los presidentes *outsiders* hicieron uso de una retórica agresiva contra la clase política y los partidos políticos, acusándolos de todos los males que ellos pretendían solucionar. Esta actitud desafiante hacia los partidos políticos les da claros réditos políticos y electorales a los *outsiders*, si se juzga por los índices de popularidad y la fácil reelección de los *outsiders* que eligieron este camino. Esta estrategia de confrontación con la clase política tiene claras consecuencias para la composición del gabinete. Si el presidente *outsider* elige un estilo agresivo y critica duramente a los partidos políticos, difícilmente puede luego nombrar a ministros que provienen de esos partidos. Por un lado, los políticos de carrera se niegan a colaborar con un *outsider* que los ataca públicamente. Por el otro, los *outsiders* prefieren no incorporar a ministros afiliados a partidos políticos para mantener una clara postura antipolítica que les da réditos políticos y electorales.

6. Un partido establecido es un partido que fue competitivo a nivel nacional en elecciones legislativas o presidenciales durante varios ciclos electorales luego de la transición democrática. Considero que un partido es competitivo a nivel nacional cuando obtiene por lo menos el 10% de los votos. Los partidos que se forman a través de alianzas entre partidos existentes también son considerados como partidos establecidos en mi análisis.

IV. LOS GABINETES DE FUJIMORI

En este trabajo se analiza el impacto de los presidentes *outsiders* sobre la composición y el funcionamiento del gabinete a partir de un análisis detallado del caso de Alberto Fujimori, que fue presidente del Perú entre 1990 y 2000. Fujimori puede ser considerado como el ejemplo paradigmático de un *outsider* exitoso. Unos meses antes de ser elegido presidente, Fujimori era un completo desconocido para la ciudadanía. Era el rector de la Universidad Agraria La Molina, pero no tenía ninguna experiencia política y participó en las elecciones presidenciales de 1990 con un nuevo movimiento político llamado Cambio 90. Fujimori no tenía un programa claro y no tenía conexiones con la clase política tradicional. Probablemente, ni siquiera Fujimori pensaba tener una posibilidad real de ganar las elecciones presidenciales en 1990. Pero quería ganar visibilidad para su nuevo movimiento y para su campaña para senador de la República (las leyes electorales permitían que un político participara simultáneamente como candidato a presidente y a senador)⁷.

IV.1. *Estadísticas descriptivas: los gabinetes y los ministros de Fujimori*

La mejor manera de entender la especificidad de los gabinetes de Fujimori (un *outsider*) es comparar su composición con la de los gabinetes de los dos presidentes que precedieron a Fujimori que eran políticos de carrera y líderes de partidos tradicionales: Fernando Belaúnde y Alan García. Estos dos hombres llegaron al poder como líderes de partidos políticos establecidos. Belaúnde era el líder histórico de Acción Popular (un partido de centro-derecha) y llegó a la presidencia al ganar las primeras elecciones luego de la restauración de la democracia en el Perú a finales de la década de 1970. Gobernó el Perú entre 1980 y 1985⁸. García tomó las riendas del APRA –un partido de centro-izquierda con una larga trayectoria en la vida política peruana– luego del fallecimiento del líder histórico del partido (Haya de la Torre). Ganó las elecciones presidenciales en 1985 y gobernó entre 1985 y 1990.

Para realizar este análisis comparativo, elaboré una base de datos sobre ministros en el Perú desde 1980 hasta 1995. Usando como base el *codebook* de SEDEPE⁹ y el *codebook* elaborado por Camerlo y Pérez-Liñán sobre gabinetes en sistemas presidenciales (Camerlo y Pérez-Liñán 2012), recolecté información biográfica detallada sobre cada

7. Para entender mejor la sorpresiva llegada al poder de Fujimori se pueden consultar varios textos académicos o periodísticos (S. BOWEN 2000; J. DAESCHNER 1993; L. JOCHAMOWITZ 1993; Y. MURAKAMI 2012).

8. Belaúnde ya había sido presidente del Perú entre 1963 y 1968, cuando su mandato fue interrumpido por un golpe militar.

9. SEDEPE (*Selection and Deselection of Political Elites*) es una red de investigadores que estudia la selección y desección de ministros en diferentes sistemas políticos. Esta red elaboró un *codebook* para facilitar la colecta y el intercambio de datos entre investigadores. Para saber más sobre el proyecto, se puede leer K. DOWDING y P. DUMONT (2009). El *codebook* está disponible en Internet en la siguiente dirección: http://sedepe.net/wp-content/uploads/2010/11/SEDEPE_Codebook_Jan2010.pdf.

uno de los ministros que estuvieron en los gabinetes de Belaúnde, García y el primer gobierno de Fujimori. Esta base de datos incluye información sobre la edad, el nivel de educación, la experiencia profesional y la carrera política que tuvieron los diferentes ministros antes de llegar al gabinete. Obtuve estos datos consultando la hemeroteca de la Biblioteca Nacional del Perú y otras bibliotecas especializadas como la biblioteca del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Fueron particularmente útiles para la recolección de datos dos libros de Víctor Andrés García Belaúnde sobre los ministros de Belaúnde (García Belaúnde 1988) y de García (García Belaúnde 2011).

La Tabla II presenta estadísticas descriptivas que muestran la experiencia política previa y la afiliación partidaria de los miembros de los gabinetes en los diferentes gobiernos del Perú entre 1980 y 1995. En primer lugar, la tabla muestra el porcentaje de ministros en los diferentes períodos presidenciales que estaban afiliados a un partido político ya sea como simples miembros, como miembros del ejecutivo nacional del partido o como líderes partidarios. En segundo lugar, la tabla muestra el porcentaje de ministros de cada gobierno que tenían algún tipo de experiencia legislativa antes de ocupar su cargo en el gabinete. Este porcentaje incluye a todos los ministros que habían sido senadores, diputados o miembros de una legislatura local antes de llegar al gabinete.

TABLA II
 EXPERIENCIA LEGISLATIVA Y AFILIACIÓN PARTIDARIA DE LOS MINISTROS EN PERÚ
 (1980-1995)

	Porcentaje de ministros con afiliación partidaria	Porcentaje de ministros con experiencia legislativa
Fernando Belaúnde 1980-1985	84,6	34,1
Alan García 1985-1990	90,5	42,1
Alberto Fujimori 1990-1995	16,6	8,3

Fuente: Elaboración propia.

Lo primero que queda claro al observar la tabla con las estadísticas descriptivas es la gran diferencia que hay entre los gabinetes compuestos por políticos tradicionales (Belaúnde y García) y los gabinetes compuestos por un *outsider* en lo que respecta a la afiliación partidaria de sus ministros. La gran mayoría de los ministros de Belaúnde y de García pertenecían naturalmente a sus propios partidos (Acción Popular y APRA). Esto se debía principalmente a razones de afinidad programática e ideológica. Los miembros de una familia política tienden a tener objetivos e ideas similares y defienden un programa común. El reclutamiento de ministros del partido del presidente también responde a razones políticas. Tanto Belaúnde como García tomaban en cuenta el equilibrio de fuerzas dentro de su partido en sus nombramientos y pretendían dejar satisfechas a las diferentes facciones o tendencias dentro del partido¹⁰. Por otro lado, Belaúnde y

10. Entrevista con José Carlos Requena, noviembre 2012, Lima, Perú.

García negociaron alianzas políticas con otros partidos. Estas alianzas les aseguraban a los presidentes apoyo en el Legislativo pero exigían en contrapartida el nombramiento de algunos ministros afiliados a estos partidos.

En el caso de Belaúnde, se trató de una alianza con el Partido Popular Cristiano (PPC). Acción Popular tenía mayoría en la Cámara de Diputados pero no en el Senado. El acuerdo con el PPC aseguraba apoyo en el Senado para el programa de Belaúnde a cambio de dos carteras en el gabinete para el PPC (la de Justicia y la de Industria). Este acuerdo sólo se rompió cuando se aproximaban las elecciones de 1985¹¹. El APRA negoció una alianza con el Partido Demócrata Cristiano (PDC) cuando García llegó al poder en 1985. Esa alianza no era indispensable porque el APRA tenía mayoría absoluta en el Legislativo. El acuerdo se hizo por razones de marketing político porque el APRA quería deshacer la idea de que el partido iba a avasallar con todo cuando llegara al poder. García quería mostrar que estaba dispuesto a colaborar con otras fuerzas políticas. Ese acuerdo le dio al PDC una cartera en el gabinete durante gran parte del gobierno de García (primero la de Trabajo y luego la de Justicia)¹².

El caso de Fujimori es radicalmente diferente. Solamente el 16,6% de los ministros de Fujimori tenían una afiliación partidaria antes de entrar al gabinete. Como vimos, en los gabinetes de Belaúnde y García la gran mayoría de los ministros provenían de sus propios partidos. Por el contrario, Fujimori nombró muy pocos ministros de su propio partido durante sus años de gobierno. Cambio 90 era poco más que un vehículo electoral y no tenía cuadros experimentados para llevar a cabo estas tareas. Los miembros de Cambio 90 estaban repartidos en cuatro grupos principales: los molineros (un grupo de allegados con los que Fujimori gobernaba cuando era rector de la Universidad Nacional de La Molina), los evangélicos (un grupo de activistas de la comunidad evangélica que ayudó a organizar la campaña de Fujimori), los pequeños empresarios y los familiares y miembros de la comunidad nisei (Degregori y Meléndez 2007: 23-29). Esos grupos fueron de gran ayuda para Fujimori durante la campaña electoral y miembros de estos cuatro grupos entraron al Legislativo representando a Cambio 90. Pero estos individuos tenían muy poca experiencia política o en administración pública.

Dada la grave situación que enfrentaba el Perú cuando Fujimori llegó al poder, éste prefirió optar por un grupo de tecnócratas independientes. Esta tendencia se mantuvo durante todo el período de gobierno de Fujimori, más allá de algunos casos puntuales como el de Víctor Paredes (ministro de Salud entre 1991 y 1993) y el de Jaime Yoshiyama (ocupó varias carteras entre 1991 y 1997). Por razones que se analizarán más adelante, Fujimori tampoco logró incorporar a miembros de otros partidos políticos a su gabinete a través de grandes acuerdos o alianzas políticas. Es importante mencionar también que los pocos ministros afiliados a partidos políticos que no eran Cambio 90 entraron al gabinete a título personal y no como representantes de sus partidos. En muchos casos, debían soportar una gran presión de parte de sus partidos para no asumir una cartera o para renunciar si ya habían aceptado el cargo. Por ejemplo, Félix Canal (un

11. Entrevista con Lourdes Flores Nano, noviembre 2012, Lima, Perú.

12. Entrevista con Grover Pango, diciembre 2012, Lima, Perú.

militante aprista) aceptó ser ministro de Pesquería en 1991 a pesar de las presiones de líderes del APRA para disuadirlo¹³. De la misma manera, Gloria Helfer (ministra de Educación en el primer gabinete de Fujimori) recibía constantes presiones de los militantes de su partido (Izquierda Unida) para que abandone su cargo¹⁴.

Otra diferencia importante entre los ministros de Fujimori y los de los otros presidentes es la experiencia política adquirida en el Legislativo. Más de un tercio de los congresistas de Belaúnde y García habían sido diputados o senadores antes de asumir sus cargos en el gabinete. En otras palabras, una proporción importante de los ministros de Belaúnde y García participaban en la política activamente y tenían una trayectoria política reconocida antes de llegar al gabinete. Muchos otros ministros de los gobiernos de Acción Popular y de APRA intentaron llegar al Congreso pero perdieron las elecciones. Por el contrario, los ministros de Fujimori con experiencia legislativa son una ínfima minoría (8,3%). Solo cinco ministros tenían experiencia legislativa y dos de ellos habían adquirido esa experiencia como miembros de una legislatura local. La gran mayoría de los ministros de Fujimori estaban alejados de la política activa en el momento de asumir su cargo en el gabinete.

En esta sección, se ha visto que los ministros de Fujimori por lo general no tenían afiliación partidaria y tenían muy poca experiencia política antes de llegar al gabinete. Ahora, vamos a presentar algunas estadísticas descriptivas que muestran el perfil tipo del ministro fujimorista. En la Figura 1, se puede observar el sector en el que se desempeñaban los ministros de Fujimori justo antes de entrar al gabinete. La figura muestra la proporción de ministros que provenían de la esfera política (cargo de diputado o senador), del sector militar, del sector público y del sector privado.

La figura muestra claramente que muy pocos ministros provenían del mundo político. Solamente el 6,3% de los miembros del gabinete (cuatro ministros) provenían de la esfera política. Se trata de ministros que fueron reclutados cuando ocupaban escaños en el Legislativo como diputados o miembros del Congreso Constituyente Democrático (CCD)¹⁵. Una proporción relativamente importante de los ministros (14,1%) provenían del sector militar. Se trata principalmente de los ministros de defensa, pero Fujimori también nombró a algunos ministros del sector militar para ocupar otros cargos de su gabinete¹⁶. Cerca de un tercio de los miembros del gabinete de Fujimori provenían del sector público. Entre estos ministros, hay dos perfiles principales. En primer lugar, los técnicos que tenían experiencia específica adquirida en la administración pública. En segundo lugar, había un grupo de académicos o médicos que tenían conocimientos especializados ligados a la cartera que eran llamados a dirigir. Por último, la mayoría de los ministros de Fujimori provenía del sector privado. Estos individuos eran técnicos

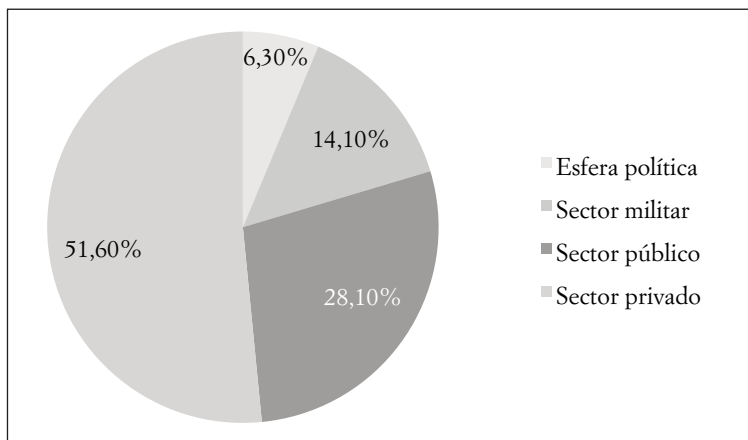
13. Entrevista con Félix Canal, noviembre 2012, Lima, Perú.

14. Entrevista con Gloria Helfer, noviembre 2012, Lima, Perú.

15. Resulta quizás un poco exagerado decir que estos ministros vienen de la esfera política porque en realidad tenían una experiencia política muy limitada como congresistas de Cambio 90. Ninguno de estos cuatro individuos eran políticos de carrera.

16. Por ejemplo, nombró a un almirante retirado (Raúl Sánchez Sotomayor) para ocupar el Ministerio de Pesquería en su primer gabinete.

FIGURA I
 SECTOR DE ORIGEN DE LOS MINISTROS DE FUJIMORI



Fuente: Elaboración propia.

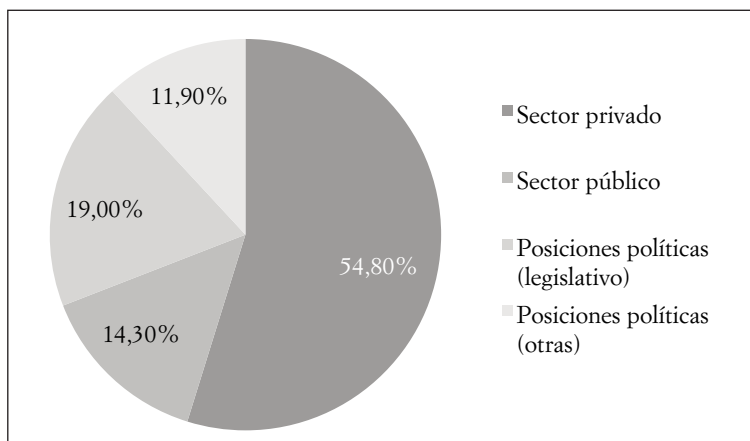
con experiencia en el sector privado en diferentes ocupaciones (empresarios, ingenieros, abogados, entre otros). La gran mayoría de los ministros del ámbito económico en el primer gobierno de Fujimori (ministros de Economía, ministros de Industria, ministros de Vivienda) provenían del sector privado. En definitiva, casi el 80% de los ministros de Fujimori fueron tecnócratas del sector público o del sector privado que no tienen un vínculo fuerte con la actividad política. La gran mayoría de los miembros del gabinete son también independientes.

Es importante también analizar la actividad de los ministros luego de su paso por el gabinete de Fujimori. La Figura II muestra la actividad principal de los ministros fujimoristas cuando dejaron sus carteras.

El gráfico muestra que sólo un tercio de los ministros siguieron en la política activa luego de dejar sus cargos en el gabinete. Un 19% de los miembros de los gabinetes de Fujimori ocupó cargos legislativos después de dirigir algún ministerio. Un número menor (casi 12% de los ministros) pasó a ocupar otras funciones en el gobierno de Fujimori¹⁷. Algunos de los ministros técnicos usaron la notoriedad que les dio su paso por el gabinete para empezar una carrera política. Por ejemplo, Jaime Yoshiyama Tanaka es un ingeniero que ocupó dos carteras entre 1991 y 1992 (Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Ministerio de Energía y Minas). Luego, salió elegido para ocupar un escaño en el CCD y se convirtió en el presidente de ese órgano. Pero lo más importante que revela este gráfico es que casi el 70% de los ministros de Fujimori volvieron a ocupar cargos técnicos (tanto en el sector público como en el sector privado) y se alejaron rápidamente de la política.

17. Por ejemplo, algunos ministros ocuparon cargos diplomáticos o cargos de asesores políticos.

FIGURA II
ACTIVIDAD POSTERIOR DE LOS MINISTROS DE FUJIMORI



Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, esta sección muestra claramente que la gran mayoría de los ministros de Fujimori eran técnicos con conocimientos específicos. Provenían principalmente del sector privado, pero también había varios tecnócratas que habían trabajado en el sector público. En general, estos ministros tuvieron un paso fugaz por la política y volvieron a su actividad técnica (pública o privada) cuando abandonaron sus cargos en el gabinete de Fujimori.

V. MINISTROS NEÓFITOS E INDEPENDIENTES: LAS CAUSAS

La sección anterior permite percibir con claridad que la composición de los gabinetes cambió radicalmente con la llegada al poder de Fujimori. Los gabinetes de la década de 1980 estaban compuestos por individuos afiliados a partidos políticos, muchos de los cuales tenían también una cierta experiencia política y parlamentaria antes de ocupar su cargo. Los gabinetes de Fujimori estaban formados por independientes que eran neófitos en política aunque muchas veces tenían una experiencia técnica importante adquirida en el sector privado o en el sector público. En esta sección vamos a analizar las principales razones de estas diferencias. Para esto, es necesario retomar el marco teórico que se presentó en páginas anteriores.

V.1. *Falta de experiencia política*

La principal razón que explica la falta de políticos experimentados y de individuos afiliados a partidos políticos en los gabinetes de Fujimori radica en la falta de experiencia y socialización política del presidente que redujo su voluntad política de negociar y de generar consensos. Fujimori favorecía un enfoque gerencial del gobierno que debía intentar solucionar los problemas de la gente. Según la visión de Fujimori, había que dejar de lado los intereses de los burócratas y de los políticos que eran presentados como egoístas, corruptos e ineficientes. El fujimorismo tenía un claro desdén por la deliberación y la creación de consensos dentro de las instituciones políticas¹⁸. La «política de la antipolítica» –como el mismo Fujimori muchas veces describía esta visión– consideraba que gobernar era asegurar una gestión eficiente realizada por un equipo de tecnócratas y especialistas. No había espacio para la negociación y la deliberación, porque el enfoque estaba puesto en alcanzar una serie de objetivos preestablecidos (Conaghan 2005; Degregori 2000; Lynch 2000). Esa visión de la democracia fue defendida por Fujimori en una entrevista con el *Houston Chronicle*: «Queremos una democracia que es más eficiente, que resuelve nuestros problemas. Democracia es la voluntad del pueblo –buena administración, honestidad, resultados. No quieren discursos o ser engañados por imágenes» (citado en Conaghan 2005: 3).

En concreto, esta visión tecnocrática y gerencial de la política tuvo un impacto sobre la composición del gabinete. Los presidentes que se encuentran en una situación de minoría en el Legislativo tienden a buscar alianzas o coaliciones con otras fuerzas políticas para facilitar el trabajo legislativo y la implementación de su programa (Cheibub, Przeworski y Saiegh 2004; Negretto 2006; Zelaznik 2001). La ecuación para obtener estas coaliciones es bastante simple. El presidente distribuye posiciones en el gabinete a los partidos que se comprometen a apoyar al gobierno en el Congreso. Esto lleva muchas veces a un aumento en la proporción de ministros con experiencia política y afiliación partidaria dentro del gabinete cuando el presidente está en situación de minoría en el Poder Legislativo (Amorim Neto 2006). Fujimori enfrentaba una situación de clara minoría en el Congreso ya que Cambio 90 solo había obtenido el 18% de los escaños en el Congreso.

Sin embargo, reaccionó de manera muy diferente a lo que predice la literatura de política comparada. En vez de intentar crear un equipo de gobierno conformado por miembros de partidos políticos con peso en el Legislativo, Fujimori seleccionaba a sus ministros uno por uno según criterios técnicos. El político de izquierda y académico Henry Pease afirma que Fujimori segmentaba la relación con cada persona y prefería una relación vertical entre él y sus ministros. Esa visión se prestaba más al nombramiento de ministros técnicos antes que miembros de otros partidos que tuvieran un peso específico propio. Hasta cuando Fujimori reclutaba a individuos afiliados a partidos

18. Esto no solamente se vio en las relaciones de Fujimori con sus ministros. También se veía claramente en las relaciones del Ejecutivo con otras instituciones como el Parlamento, el Poder Judicial y los medios (C. CONAGHAN 2005; C. KENNEY 2004).

políticos tradicionales en sus primeros años de gobierno, lo hacía más pensando en las características individuales de los ministros que en los partidos a los que representaban¹⁹. Bowen (2000: 258) va más allá y afirma que Fujimori se veía a sí mismo como un manager general administrando un equipo de subgerentes –sus ministros–.

La falta de voluntad política de Fujimori para incorporar miembros de partidos políticos tradicionales o de su propio partido al gabinete explica en gran parte por qué los gabinetes peruanos de la década de 1990 eran tan apolíticos. Sin embargo, hubo momentos en los que Fujimori intentó reclutar a algunos políticos más experimentados para su gabinete y fracasó rotundamente. Este fracaso está ligado a la falta de pericia política de Fujimori. Puede considerarse la formación del primer gabinete de Fujimori como una coyuntura crítica²⁰. Fujimori llegó al poder sin un equipo de gobierno y parecía dispuesto a tender la mano a los partidos tradicionales e incluir a representantes de varias fuerzas políticas en su gabinete. En efecto, poco tiempo después de ser elegido Fujimori declaró que estaba dispuesto a reclutar talentos de los diferentes partidos políticos²¹. Sin embargo, en esas semanas clave Fujimori cometió varios errores que delataban su amateurismo político y que terminaron llevando a un gabinete compuesto principalmente por tecnócratas. En primer lugar, irritó a muchos líderes partidarios porque intentó negociar directamente con algunos individuos ligados a partidos políticos sin negociar con los jefes del partido, lo cual es la norma cuando un presidente quiere llegar a una colaboración con otros partidos. Un líder del FREDEMO (Javier Silva Ruete) comentaba por ejemplo en julio de 1990 que «lo normal es llamar a los jefes de los partidos políticos que se considere oportunos para, después de las consultas del caso, hacer los anuncios que corresponda. Aquí lo que se ha producido, hasta donde yo sé, son sondeos o contactos con ciertas personas de los partidos políticos [...]. No ha habido nada claro»²². En la misma línea, una editorial del diario *El Comercio* de la misma época señalaba que varios políticos «sostuvieron que el procedimiento empleado [para formar el gabinete] fue inadecuado, toda vez que se debió conseguir el concurso de los nuevos ministros a través de los organismos competentes de los partidos a los que pertenecen».

Algunos líderes partidarios rechazaron de plano cualquier acuerdo con Fujimori y prohibieron en ese momento a los miembros de sus partidos entrar al gabinete de Fujimori. El caso más emblemático es el de Acción Popular. Fernando Belaúnde (líder del partido) se ofuscó por el intento de Fujimori de reclutar a algunos miembros de Acción Popular sin negociar directamente con él. Eso les cerró las puertas del gabinete de Fujimori a algunos miembros de Acción Popular que rechazaron una cartera en el primer gabinete de Fujimori por disciplina partidaria. El primer ministro en el primer gabinete de Fujimori (Hurtado Miller) debió renunciar a Acción Popular para asumir su nuevo cargo, lo que mostraba claramente que el nombramiento no era la consecuencia de un

19. Entrevista con Henry Pease, octubre 2012, Lima, Perú.

20. Una coyuntura crítica es una decisión contingente que establece una trayectoria de desarrollo institucional que luego es difícil de revertir (K. A. THELEN 1999).

21. *La República*, 15 de julio de 1990.

22. *Caretas*, 9 de julio de 1990.

acuerdo entre los líderes partidarios. En segundo lugar, Fujimori también fracasó cuando intentó negociar con líderes políticos de más peso para incorporarlos al gabinete. Por ejemplo, Fujimori se reunió con Henry Pease (por entonces líder de uno de los principales partidos de izquierda –Izquierda Unida–) cuando estaba armando su primer gabinete en julio de 1990 para ofrecerle la cartera de Educación. La incorporación de Pease hubiera significado un apoyo de peso para un neófito como Fujimori. Pero el presidente electo no tenía la experiencia necesaria para lograr un acuerdo de estas características. Pease esperaba un acuerdo político y programático pero Fujimori no le dio ningún detalle específico del programa que pensaba implementar. Según las palabras del propio Pease, Fujimori «era pura improvisación y no tenía idea de adónde iba. [...] Llamaba a gente para sumarse al gabinete pero no les decía hacia a dónde iba el barco al cual los invitaba a embarcarse»²³.

V.2. *Estrategia política*

Por último, hay una serie de factores de estrategia política que ayudan a entender la reticencia de Fujimori para sumar a su gabinete a ministros afiliados a partidos políticos y con más experiencia política. Como ya se ha mencionado, Fujimori llegó al poder en medio de una grave crisis económica y sociopolítica. Esta situación dramática era atribuida en gran parte al fracaso de las políticas económicas y de las políticas de seguridad adoptadas por los partidos políticos tradicionales luego del retorno a la democracia. Los partidos establecidos estaban muy desprestigiados a comienzos de la década de 1990 (Rospigliosi 1994). Fujimori conocía la insatisfacción de la ciudadanía con los partidos políticos y atizó este desencanto con críticas despiadadas hacia la clase política y los partidos. Durante su gobierno, Fujimori criticó en incontables ocasiones a los políticos tradicionales y a los partidos a los que describía como corruptos e ineficientes. Esta actitud desafiante le daba grandes réditos políticos al presidente. La ciudadanía se puso rápidamente del lado del presidente en esta confrontación entre Fujimori y los partidos tradicionales. En diciembre de 1991, Fujimori tenía un índice de aprobación del 95% mientras que el Congreso tenía un índice de aprobación del 8% solamente (Kenney 2004)²⁴. Si bien al principio de su gobierno Fujimori intentó incorporar a algunos representantes de los partidos políticos establecidos a su gabinete, una vez superada esta coyuntura crítica el presidente *outsider* eligió la vía de la confrontación. Esta relación conflictiva le impedía contar con ministros con un conocido perfil político dentro de su gabinete. La ciudadanía no hubiera comprendido que Fujimori criticara con dureza la ineficiencia de los partidos y la corrupción de los congresistas para luego formar un gabinete formado por miembros de la clase política tradicional. Por otro lado, la confrontación con los partidos políticos establecidos llevó a éstos a rechazar cualquier

23. Entrevista con Henry Pease, octubre 2012, Lima, Perú.

24. El desprestigio de los partidos políticos explica también el apoyo masivo de la ciudadanía al autogolpe de Fujimori contra el Congreso en abril de 1992 (C. MCCLINTOCK 1994).

posibilidad de colaboración institucionalizada con Fujimori a través de una presencia estable en el gabinete. La desconfianza mutua entre el presidente y los partidos y la estrategia de confrontación de Fujimori llevaron naturalmente a un gabinete compuesto principalmente por tecnócratas independientes.

Otro factor importante a tener en cuenta es que los *outsiders* llegan al poder con un capital político limitado. Al llegar al poder, Fujimori no disponía de ningún peso político propio, más allá del que le daba la investidura presidencial. Varios ministros señalaron, en conversaciones con el autor, que la falta de capital político de Fujimori lo llevaba a ser muy desconfiado. Esto puede explicar por qué Fujimori no llamó a muchos políticos experimentados para formar parte de su gabinete. Según las palabras de un cercano asesor de Fujimori (Víctor Paredes), «Fujimori tenía miedo de que alguien usara un ministerio como una plataforma para oponerse a él»²⁵. Si Fujimori hubiera llamado a políticos experimentados para unirse al gabinete, éstos podrían haber usado ese espacio de poder para desafiar al neófito presidente. Por la misma razón, Fujimori prefirió reclutar tecnócratas independientes antes que confiar en individuos de su partido que podrían haber utilizado ese espacio para intentar disputarle el liderazgo del movimiento.

VI. MINISTROS NEÓFITOS E INDEPENDIENTES: LAS CONSECUENCIAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL GABINETE

Este trabajo ha analizado las causas de la llegada al poder de ministros con poca experiencia política y sin afiliación partidaria. En esta sección, se analizan las consecuencias del nombramiento de este tipo de ministros para el trabajo del gabinete y para la relación entre el presidente y los ministros.

La primera consecuencia de tener un gabinete compuesto por individuos neófitos en política es una pérdida de autonomía por parte de los ministros. Cuando los ministros tienen un peso político propio, los presidentes están prácticamente obligados a otorgarles una cierta autonomía en el ejercicio de sus funciones. Por el contrario, los ministros que no tienen ninguna experiencia en política deben todo su capital político al presidente que los nombra. La diferencia entre los presidentes *insiders* (Belaúnde y García) y el presidente *outsider* (Fujimori) es muy clara a este respecto. Belaúnde y García representaban a partidos establecidos que preguntaban y a veces se oponían a sus líderes (Bowen 2000: 209). Estos presidentes respetaban la autonomía de los ministros que representaban a las diferentes tendencias dentro del partido que dirigían porque no querían alterar el equilibrio de fuerzas existente. Belaúnde era extremadamente respetuoso de la actividad de sus ministros, tanto los de su propio partido (Acción Popular) como los del PPC²⁶. Un ministro de Pesquería durante el gobierno de Belaúnde afirma que el líder de Acción Popular dejaba trabajar tranquilamente a los ministros. Belaúnde daba

25. Entrevista con Víctor Paredes, noviembre 2012, Lima, Perú.

26. Entrevistas con Alberto Musso y Lourdes Flores Nano, noviembre 2012, Lima, Perú.

las grandes orientaciones pero les dejaba a sus ministros una gran autonomía para cumplir los objetivos trazados²⁷. Aunque se acusa a veces a García de gobernar de manera más directa y no siempre respetando la investidura de sus ministros, el líder aprista era muy consciente del equilibrio de fuerzas dentro del partido y compartía los cargos en el gabinete entre las diferentes tendencias dentro del partido. García respetaba las principales personalidades dentro del partido como Luis Alberto Sánchez o Armando Villanueva, que tuvieron carteras importantes durante su gobierno. Estos líderes históricos del aprismo tenían un capital político propio y el presidente García se vio obligado a reservarles una esfera de poder y a respetar su autonomía²⁸.

Por el contrario, la mayoría de los ministros de Fujimori carecían de capital político y, por lo tanto, eran más fácilmente maleables por el presidente *outsider*. Esto queda claro en la justificación que dio Fujimori a De Soto de la elección de Hurtado Miller como primer ministro en su primer gabinete. De Soto recuerda que Fujimori le dijo lo siguiente: «Hurtado no tiene otro sitio donde ir; por lo tanto es mi hombre» y agregaba lo siguiente: «Teme que si entras con un equipo, el equipo responderá ante tí y no ante él; pero si el hombre está aislado, Fujimori es su única fuente de vida» (citado en Bowen 2000: 37). En la misma línea, el principal asesor de Fujimori durante sus primeros años de gobierno afirma que Fujimori era muy consciente de que él era el que mandaba y no dejaba escapar a nadie de la línea que él establecía. Por ejemplo, la inclusión de ministros de izquierda en el primer gabinete no reflejaba un acuerdo político que hubiera llevado a Fujimori a dar una cierta autonomía a estos individuos. Por el contrario, lo que Fujimori buscaba era cooptar a gente que le podía molestar, pero sin ofrecer un real espacio de poder independiente a estos militantes de izquierda²⁹.

De todas maneras, estos ministros con un perfil político más marcado estuvieron muy poco tiempo en el gabinete. A partir del momento en que esos militantes de izquierda se retiraron, el gabinete estuvo compuesto por técnicos más obsecuentes y con un perfil más bajo (Conaghan 2005: 25-26). La cualidad esencial exigida a los nuevos ministros era la lealtad. Fujimori podía aceptar ministros ineficientes, pero nunca aceptaba una traición. En estas condiciones, los ministros muchas veces temían hablar ante la prensa por miedo a desagradar al jefe (Bowen 2000: 40, 362). Según Gloria Helfer, ministra de Educación en el primer gabinete de Fujimori, «el presidente limitaba la autonomía de sus ministros dando órdenes muy precisas y detalladas de lo que había que hacer. Fujimori no dejaba prácticamente ningún margen de maniobra a sus ministros»³⁰.

Una práctica muy utilizada por Fujimori para controlar a sus ministros era la nominación por parte del presidente de los viceministros. Mientras que los ministros de las diferentes carteras rotaban, Fujimori mantenía a los viceministros y éstos respondían

27. Entrevista con Fortunato Quesada Lagarrigue, noviembre 2012, Lima, Perú.

28. Entrevista con Grover Pango, diciembre 2012, Lima, Perú.

29. Entrevista con Víctor Paredes, noviembre 2012, Lima, Perú.

30. Entrevista con Gloria Helfer, noviembre 2012, Lima, Perú.

ante él³¹. Felix Canal (ministro de Pesquería en 1991) afirma que Fujimori intentaba controlar las medidas que él tomaba a través de un viceministro. Canal relata que un día el viceministro le dijo lo siguiente: «Lo que usted va a disponer, primero lo tengo que ver yo». Canal pretendía tener un rol más importante y luego de algunos desencuentros con Fujimori, renunció solo seis meses después de haber asumido su cargo³². Carlos Amat y León (ministro de Agricultura en el primer gabinete de Fujimori) sufrió algo parecido. Poco después de asumir su cartera, Fujimori le quiso imponer un equipo de trabajo y un viceministro³³. Amat y León terminó renunciando porque consideraba que los ministros tenían un papel demasiado subordinado en el gobierno de Fujimori (Kenney 2004: 135-136).

Los ministros neófitos estaban de cierta manera obligados a trabajar con sus viceministros. Al no tener ninguna experiencia previa en política o en administración pública, había muchas cosas que no conocían cuando llegaban al ministerio³⁴. Esta realidad le permitía a Fujimori limitar la autonomía de sus ministros a través del accionar de sus viceministros. Algunos ministros de Fujimori tienen una visión más matizada del margen de maniobra que tenían los ministros. Si bien reconocen que Fujimori daba órdenes muy precisas y controlaba a través de técnicos o viceministros a los ministros en los que no confiaba, también afirman que dejaba trabajar a los ministros si creía que estaban jugando limpio³⁵. En líneas generales, sin embargo, no caben dudas de que los ministros de Fujimori tenían poca autonomía en su toma de decisiones y su falta de peso político propio los llevaba en muchas ocasiones a ser simples ejecutores de una línea política muy precisa dictada por el presidente.

Otra consecuencia del nombramiento de ministros técnicos e independientes es una mayor dificultad para trabajar en equipo. Un gabinete es mucho más que la suma de sus partes. Una buena colaboración y coordinación entre los diferentes ministerios es esencial porque hay muchas políticas públicas que competen a más de una cartera. La coordinación entre los ministros es más complicada cuando los ministros provienen de diferentes esferas profesionales y no tienen experiencia política previa. Por el contrario, si la mayoría de los ministros pertenecen a una misma familia política y se conocen con antelación, la colaboración se da con más facilidad. Desde un punto de vista puramente institucional, poco cambió entre los gobiernos de la década de 1980 y los gobiernos de Fujimori en lo que respecta a los órganos de coordinación entre ministros. Una vez por semana había un Consejo de Ministros presidido por el presidente. Por otro lado, había reuniones semanales más informales a las que asistían los ministros para preparar los temas a debatir en el consejo de ministros³⁶. Fujimori mantuvo en pie estas

31. Entrevista con Lourdes Flores Nano, noviembre 2012, Lima, Perú.

32. Entrevista con Félix Canal Torres, noviembre 2012, Lima, Perú.

33. Entrevista con Carlos Amat y León, diciembre 2012, Lima, Perú.

34. Entrevista con Gustavo Caillaux, noviembre 2012, Lima, Perú.

35. Entrevista con Alfonso de los Heros, noviembre 2012, Lima, Perú.

36. No todos los ministros asistían a estas reuniones. En general, asistían los ministros que tenían un interés particular en los temas que se iban a discutir en el Consejo de Ministros esa semana. Los ministros del ámbito militar estaban casi siempre ausentes.

instituciones pero les quitó relevancia³⁷. Víctor Paredes afirma que Fujimori prefería una relación directa con cada ministro y que solo había Consejos de Ministros cuando él lo creía conveniente³⁸.

Pero más allá de la dimensión institucional, los gabinetes de Fujimori tendían a trabajar de manera atomizada. Fujimori favorecía una relación directa entre el presidente y sus ministros con poca deliberación entre los diferentes miembros del gabinete (Conaghan 2005: 4). Como ya se ha mencionado, los ministros eran para Fujimori *managers* que debían ejecutar las políticas decididas por el presidente. Un ministro de Justicia recuerda que Fujimori no quería que los Consejos de Ministros se convirtieran en largos debates³⁹. El relato de Félix Canal (ministro de Pesquería en 1991) es muy revelador. Según este antiguo ministro fujimorista, «cada ministro hablaba por su lado con el presidente y no se trabajaba como equipo [...]. Todo era muy dividido». Canal da como ejemplo un complejo de desarrollo industrial que fue despedazado entre varios ministerios. Cada cartera reclamó una parte del proyecto para sí sin colaborar con los otros ministerios. Esta falta de coordinación llevó al fracaso del proyecto poco tiempo después.

Las razones que avanza este antiguo ministro para explicar esta falta de coordinación también son interesantes. Canal menciona que «Fujimori no era un líder de un partido que lleva a un equipo que se conoce al gabinete». Esto llevó a una sorda resistencia entre autoridades ya que no había confianza entre los diferentes ministros. Gloria Helfer también señala graves problemas por falta de coordinación. Esta antigua ministra de Educación del primer gobierno de Fujimori menciona que puso en marcha un programa de alimentación en las escuelas que quedó paralizado porque el Ministerio de Economía no facilitó los fondos necesarios. La falta de trabajo en equipo queda clara también en la gran sorpresa que se llevaron muchos ministros ante algunas medidas clave del gobierno de Fujimori. Esto demuestra que Fujimori no consultaba a su equipo de gobierno antes de tomar decisiones trascendentales. Por ejemplo, Gloria Helfer menciona que varios ministros de izquierda no sabían nada del *shock* y que se enteraron un rato antes del anuncio⁴⁰. De la misma manera, el primer ministro De los Heros fue sorprendido por el autogolpe de Fujimori en abril de 1992. De los Heros había logrado un difícil acuerdo con los congresistas para que el Parlamento apoyara las medidas que Fujimori proponía contra el terrorismo. Fujimori había apoyado a De los Heros en esta búsqueda de un acuerdo, pero tomó unos días después al primer ministro (y a los otros ministros) por sorpresa cuando decidió disolver el Congreso⁴¹.

37. No hay estadísticas oficiales que permitan corroborar que los Consejos de Ministros eran menos frecuentes durante el gobierno de Fujimori, pero la información proviene de una fuente muy cercana a Fujimori.

38. Entrevista con Víctor Paredes, noviembre 2012, Lima, Perú.

39. Entrevista con Sandro Fuentes Acurio, noviembre 2012, Lima, Perú.

40. Entrevista con Gloria Helfer, noviembre 2012, Lima, Perú.

41. Entrevista con Alfonso de los Heros, noviembre 2012, Lima, Perú.

El contraste con los gabinetes de Belaúnde y García es muy grande en lo que respecta a la coordinación y a la colaboración entre ministerios. Un ministro de Justicia de Belaúnde afirma que había una «magnífica colaboración entre ministerios en el tiempo de Belaúnde». Según este ministro, los diferentes miembros del gabinete debatían y se ponían de acuerdo pero siempre con buena camaradería. También señala que el hecho de que había una afinidad ideológica de centro común ayudaba a reducir las tensiones⁴². De la misma manera, Grover Pango describe el gabinete de García como «cohesionado y coherente». Según este antiguo ministro aprista, el gabinete siempre funcionaba de manera muy fraternal y era relativamente fácil lograr compromisos⁴³.

VII. CONCLUSIÓN

La composición y el funcionamiento de los gabinetes en los sistemas presidenciales de América Latina son temas que no han sido muy explorados por la comunidad académica. Este artículo analiza uno de los aspectos de esta línea de investigación, a saber, la relación entre un tipo de presidente (el *outsider*) y la composición del gabinete. El argumento central del texto es que los presidentes *outsiders* tienden a nombrar a ministros que son neófitos en política y que no tienen afiliación partidaria. Esto se debe a dos causas principales. En primer lugar, la inexperiencia política de los *outsiders* reduce su voluntad y su capacidad de negociar acuerdos con otras fuerzas políticas. En segundo lugar, los *outsiders* pueden preferir ministros menos ligados a la clase política por estrategia política ya que confrontar a los partidos les da más réditos políticos y electorales que colaborar con ellos. Un análisis detallado de los gabinetes peruanos en el período 1980-1995 confirma nuestra hipótesis y nuestro argumento. Los datos muestran claramente que la composición del gabinete cambia según el perfil del presidente. Fujimori (un *outsider*) reclutó técnicos independientes en su gabinete en una proporción mucho mayor que sus predecesores Belaúnde y García que eran líderes partidarios.

La última sección de este trabajo analiza las consecuencias de nombrar ministros sin experiencia política o partidaria para el funcionamiento del gabinete. Las principales conclusiones son 1) que los ministros de Fujimori tenían menos autonomía para realizar sus tareas que los ministros nombrados por políticos de carrera; y 2) que en los gabinetes de Fujimori había menos colaboración y trabajo en equipo que en los gabinetes de Belaúnde y García. Un aspecto que no estudiamos en este artículo pero que sería interesante explorar es el de las consecuencias de los gabinetes neófitos para la gobernanza. Por un lado, la gobernanza puede ser más complicada si los ministros son neófitos porque el presidente no obtiene ningún apoyo en el Legislativo como sucedería si los ministros fueran miembros de partidos políticos con una presencia fuerte en el Congreso. Por otro lado, los gabinetes compuestos por individuos neófitos en política pueden llevar a una administración más eficaz porque le permiten al presidente

42. Entrevista con Alberto Musso, noviembre 2012, Lima, Perú.

43. Entrevista con Grover Pango, diciembre 2012, Lima, Perú.

implementar de manera más rápida y directa sus políticas sin tener que negociar constantemente con otras fuerzas políticas. El análisis de esta relación entre los gabinetes de los *outsiders* y la gobernanza será la próxima etapa de esta investigación.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AMORIM NETO, Octavio. The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 2006, 39 (4): 415-440.
- ARMONY, Víctor. Populisme et néopopulisme en Argentine: de Juan Perón à Carlos Menem. *Politique et Sociétés*, 2002, 21 (2): 51-77.
- BARR, Robert R. The persistence of Neopopulism in Peru? From Fujimori to Toledo. *Third World Quarterly*, 2003, 24 (6): 1161-1778.
- BARR, Robert R. Populists, Outsiders, and Anti-Establishment Politics. *Party Politics*, 2009, 15 (1): 29-48.
- BOWEN, Sally. *El Expediente Fujimori: El Perú y su Presidente 1990-2000*. Lima: Perú Monitor S.A., 2000.
- CAMERLO, Marcelo y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Cabinets: Codebook*, 2012.
- CAMMACK, Paul. The resurgence of populism in Latin America. *Bulletin of Latin American Research*, 2000, 19 (2): 149-161.
- CARRERAS, Miguel. The Rise of Outsiders in Latin America, 1980-2010: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 2012, 45 (12): 1451-1482.
- CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam y SAIEGH, Sebastián. Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 2004, 34 (4): 565-587.
- CONAGHAN, Catherine M. *Fujimori's Peru: Deception in the Public Sphere*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005.
- CORRALES, Javier. Latin America's Neocaudillismo: Ex-Presidents and Newcomers Running for President... and Winning. *Latin American Politics and Society*, 2008, 50 (3): 1-35.
- CRABTREE, John. Neopopulismo y el fenómeno Fujimori. En CRABTREE, John y THOMAS, J. (eds.). *El Perú de Fujimori*. Lima: Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos, 1999: 45-73.
- DAESCHNER, Jeff. *La guerra del fin de la democracia*. Lima: Peru Reporting, 1993.
- DEGREGORI, Carlos Iván. *La década de la antipolítica: Auge y huida de Alberto Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2000.
- DEGREGORI, Carlos Iván y MELÉNDEZ, Carlos. *El nacimiento de los otorongos: El Congreso de la República durante los gobiernos de Alberto Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2007.
- DOWDING, Keith y DUMONT, Patrick. *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*. New York: Routledge, 2009.
- FREIDENBERG, Flavia. *La tentación populista: una vía de acceso al poder en América Latina*. Madrid: Editorial Síntesis, 2007.
- GARCÍA BELAÚNDE, Víctor Andrés. *Los ministros de Belaúnde: 1963-68, 1980-85*. Lima: Minerva, 1988.
- GARCÍA BELAÚNDE, Víctor Andrés. *Los ministros de Alan García: 1985-1990*. Lima: Congreso del Perú, 2011.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes. La década de Fujimori: ascenso, mantenimiento y caída de un líder antipolítico. *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, 2001, 28: 49-86.

- GORRITI, Gustavo. *Sendero: Historia de la guerra milenaria en el Perú*. Lima: Apoyo, 1990.
- HAWKINS, Kirk A. *Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- JOCHAMOWITZ, Luis. *Ciudadano Fujimori: La construcción de un político*. Lima: Peisa, 1993.
- KENNEY, Charles D. Outsider and Anti-Party Politicians in Power: New Conceptual Strategies and Empirical Evidence from Peru. *Party Politics*, 1998, 4 (1): 57-75.
- KENNEY, Charles D. *Fujimori's Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*. South Bend: University of Notre Dame Press, 2004.
- KNIGHT, Alan. Populism and Neo-Populism in Latin America, Especially Mexico. *Journal of Latin American Studies*, 1998, 30 (2): 223-248.
- LINZ, Juan José. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? En LINZ, Juan José y VALENZUELA, Arturo (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994: 3-87.
- LYNCH, Nicolás. Negación y regreso de la política en el Perú. En *Política y Antipolítica en el Perú*. Lima: Desco, 2000.
- MADRID, Raúl L. The Rise of Ethnopolitism in Latin America. *World Politics*, 2008, 60 (3): 475-508.
- MCCLINTOCK, Cinthya. *The Breakdown of Constitutional Democracy in Peru*. Trabajo presentado en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, en Atlanta, 1994.
- MURAKAMI, Yusuke. *Perú en la era del Chino*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2012.
- NEGRETTO, Gabriel L. Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 2006, 48 (3): 63-92.
- PANIZZA, Francisco. Neopopulism and its limits in Collor's Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 2000, 19 (2): 177-192.
- PHILIP, Georges y PANIZZA, Francisco. *The Triumph of Politics: The Return of the Left in Venezuela, Bolivia and Ecuador*. Cambridge: Polity Press, 2011.
- ROBERTS, Kenneth M. Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case. *World Politics*, 1995, 48 (1): 82-116.
- ROBERTS, Kenneth M. Social Inequalities Without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era. *Studies in Comparative International Development*, 2002, 36 (4): 3-33.
- ROSPIGLIOSI, Fernando. Democracy's Bleak Prospects. En TULCHIN, Joseph S. y BLAND, Gary (eds.). *Peru in Crisis: Dictatorship or Democracy?* Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1994.
- SAMUELS, David J. y SHUGART, Matthew Sobert. Insiders and Outsiders: Madison's Dilemma and Leadership Selection. En SAMUELS, David J. y SHUGART, Matthew Sobert (eds.). *Presidents, Parties and Prime Ministers*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- SEAWRIGHT, Jason. *Feeling Like a Change: Affect, Uncertainty, and Support for Outsider Parties*. Evanston: Northwestern University, 2011.
- SIAVELIS, Peter y MORGENSTERN, Scott. Political recruitment and candidate selection in Latin America: A framework for analysis. En SIAVELIS, Peter y MORGENSTERN, Scott (eds.). *Pathways to power: Political recruitment and candidate selection in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press, 2008: 3-38.
- SUÁREZ, Waldino Cleto. El Poder Ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno. *Revista de Estudios Políticos*, 1982, vol. 29: 109-144.
- THELEN, Kathleen A. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 1999, 2 (1), 369-404.
- WALKER, Ignacio. Democracy and Populism in Latin America. *Working Paper #347*. South Bend: University of Notre Dame, Kellogg Institute of International Studies, 2008.

- WEYLAND, Kurt. The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy. *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 1993, 35 (1): 1-37.
- WEYLAND, Kurt. Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe. *Comparative Politics*, 1999, 31 (4): 379-401.
- ZELAZNIK, Javier. *The Building of Coalitions in the Presidential Systems of Latin America: An Inquiry Into The Political Conditions of Governability*. Essex: University of Essex, 2001.