

# PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

## Escuela de Posgrado



Presidencialismo, el valor político de la coordinación de gobierno, interna a cargo del MEF y externa por parte de la PCM

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Magíster en Ciencia Política con mención en Política Comparada que presenta:

*Lorenzo Virgilio Espinoza Oscanoa*

Asesor:

*Eduardo Hernando Dargent Bocanegra*

Lima, 2023

## Informe de Similitud

Yo, Eduardo Hernando Dargent Bocanegra, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis / del Trabajo de Investigación titulado Presidencialismo, el valor político de la coordinación de gobierno, interna a cargo del MEF y externa por parte de la PCM del Autor Lorenzo Virgilio Espinoza Oscanoa; dejo constancia de lo siguiente:

-El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 10%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 08/11/2023.

-He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis / el Trabajo de Investigación y no se advierte indicios de plagio.

-Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 07 de diciembre de 2023.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora:	
<u>Dargent Bocanegra, Eduardo Hernando</u>	
DNI: 07885701	
ORCID: 0000-0002-1844-246X	
Firma:	

## **Resumen**

El actual sistema político peruano se reconfiguró en los 90's, inspirado en el sistema político chileno, neoliberal y autoritario de los 70's, con libertad económica y centralidad del poder, desde donde surgió el valor económico-político de la coordinación de gobierno al sistema político presidencial, incluso en un escenario de turbación política que inicia el 2016. Pudo lograrse la continuidad del sistema presidencialista peruano, con una determinante influencia por los órdenes económico y social, posibilitando la regencia de la coordinación de gobierno al sistema político, coordinación interna a cargo del MEF y coordinación externa por parte de la PCM; haciendo posible que caigan los presidentes por casos de corrupción, pero no cae la economía y se preserva el sistema político.

En un escenario político, donde tenemos un sistema de partidos, como sistema de organizaciones eminentemente electorales, con una descentralización, que devino en la desconcentración del Estado en sub-centralidades, donde los gobiernos regionales y locales, como media, no pueden alcanzar eficacia, con una creciente corrupción. Sin embargo, ello pudo ser superado con la concentración del poder y decisiones en la coordinación de gobierno a cargo del MEF y PCM; surgiendo demandas económicas y sociales, que originaron decisiones a modo de políticas públicas neo liberales, no siempre consensuadas. Permitiendo como impacto la continuidad del sistema político, desde la eficacia del crecimiento económico, evidenciada según los indicadores de sostenibilidad, eficiencia y pertinencia propuestos.

El objetivo de la investigación es determinar qué valor político permite la continuidad del sistema político presidencial peruano; para ello se utilizó el método inductivo, analizando lo particular, la coordinación de gobierno, hacia lo general, la continuidad del sistema político; concluyendo e identificando la regencia-coordinación de gobierno económica-política, por parte del MEF y la PCM, como soportes de un sistema político influenciado por los órdenes económico y social. Originándose la continuidad del sistema político, desde la centralidad, de la centralidad del poder que constituye el sistema presidencial, fue necesaria la complementariedad entre MEF y la PCM, como coordinación de gobierno, en un escenario de dualidad política, entre la formalidad económica e informalidad política, la estabilidad económica y la inestabilidad política.

## **Palabras Clave**

Presidencialismo, Poder, Sistema Político, Coordinación de Gobierno, Sistemas no Políticos, neoliberalismo, políticas económicas no alteradas, "ruido" político, turbación, dualidad, Regencia

## **Abstract**

The current Peruvian political system was reconfigured in the 90's, inspired by the Chilean, neoliberal and authoritarian political system of the 70's, with economic freedom and centrality of power, from where the economic-political value of government coordination to the presidential political system arose. , even in a scenario of political turmoil that begins in 2016. The continuity of the Peruvian presidential system could be achieved, with a determining influence by the economic and social orders, enabling the regency of the coordination of the government to the political system, internal coordination by the MEF and external coordination by the PCM; making it possible for presidents to fall due to cases of corruption, but the economy does not fall and the political system is preserved.

In a political scenario, where we have a system of parties, as a system of organizations eminently electoral, with a decentralization, which resulted in the decentralization of the State into sub-centralities, where regional and local governments, on average, they cannot be effective, with increasing corruption. However, this could be overcome with the concentration of power and decisions in the coordination of government by the MEF and PCM; economic and social demands arose, which gave rise to decisions in the form of neo-liberal public policies, not always consensual. Allowing as an impact the continuity of the political system, from the effectiveness of economic growth, evidenced according to the proposed sustainability, efficiency and relevance indicators.

The objective of the research is to determine what political value allows the continuity of the Peruvian presidential political system; for this purpose, the inductive method was used, analyzing the particular, the coordination of government, towards the general, the continuity of the political system; concluding and identifying the regency-coordination of economic-political government, by the MEF and the PCM, as supports of a political system influenced by economic and social orders. Since the continuity of the political system originated from the centrality of the power that constitutes the presidential system, complementarity between the MEF and the PCM was necessary, as coordination of government, in a scenario of political duality, between economic formality and political informality, the economic stability and political instability.

## **Key Words**

Presidentialism, Power, Political System, Coordination of Government, Non-Political Systems, neoliberalism, unaltered economic policies, political "noise", disturbance, duality, regency

# Índice

	Pág.
Carátula	i
Informe de Similitud	ii
Resumen	iii
Índice	v
Índice de Figuras	vii
Índice de Tablas	viii
Introducción	1
PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN	4
1. CAPÍTULO I: SISTEMA POLITICO, LA INFLUENCIA ECONOMICA Y SOCIAL	4
1.1. Interacciones del Sistema Político.....	4
1.2. Fronteras del Sistema Político.....	6
1.3. Influencias al Sistema Político.....	7
1.4. Influencia Económica al Sistema Político.....	10
2. CAPÍTULO II: INSTITUCIONALIDAD Y LEGITIMIDAD DEL SISTEMA POLITICO	13
2.1. Como Opera el Sistema Político.....	13
2.2. Captura o Acondicionamiento del Sistema Político para el Crecimiento Económico.....	18
2.3. Quién Manda a Quién en el Sistema Político.....	22
2.4. Milagro Económico o Conexión Económica-Política, en el Sistema Político .	24
2.5. El Piloto Automático Económico-Político del Sistema Político.....	26
2.6. No Cae la Economía, Caen los Presidentes, se Mantiene la Libertad Económica	28
2.7. Piloto Automático del Sistema Político o Gobernanza Interna del MEF.....	31
3. CAPÍTULO III: BIFURCACIÓN O BRAZOS DEL SISTEMA POLITICO, EL MEF Y LA PCM	39
3.1. El MEF, la Diestra Social del Sistema Político.....	39
3.2. El MEF y el Control del Gobierno.....	40
3.3. La PCM, el otro Brazo del Sistema Político.....	41
3.4. PCM, el Brazo Multifacético del Sistema Político.....	43
3.5. PCM, un Brazo Latente del Sistema Político.....	45

3.6.	PCM y el Sistema de Partidos sin Partidos .....	45
3.7.	PCM, el Brazo Social de Sistema Político .....	47
4.	CAPÍTULO IV: PRESIDENCIALISMO CONTEMPORÁNEO .....	51
4.1.	Vizcarra, Presidencialismo con Vacancias Presidenciales .....	51
4.2.	Vizcarra en la Acción de Coordinación de Gobierno, en la Pandemia .....	51
4.3.	Con Vizcarra, Reactiva, el MEF como Centro de Decisiones, Antes y Después de la Pandemia .....	52
4.4.	Indefensa al presidente Vizcarra .....	54
4.5.	Sagasti, el presidente de la Transición, como Conjugador Salud y Economía.....	55
4.6.	Castillo Desaprobado, Francke-Velarde Aprobados .....	56
4.7.	Castillo y la Coordinación de Gobierno de la PCM y MEF .....	57
5.	CAPÍTULO V: FUNDAMENTOS E INDICADORES DEL EMPODERAMIENTO DEL MEF .....	59
5.1.	Fundamentos Políticos -Económicos del Sistema Político.....	59
5.2.	Construcción de Indicadores Cualitativos del Nivel de Empoderamiento del MEF	60
6.	Capítulo IV: DISEÑO METODOLÓGICO .....	72
6.1.	Principios de la ética de la Investigación.....	72
6.2.	Enfoque metodológico, tipo y nivel de la Investigación .....	72
6.2.1.	Tema y Problema .....	73
6.2.3.	Hipótesis .....	73
6.3.	Población y Muestra.....	75
6.3.1.	Población y muestra .....	75
6.3.2.	Validación de las variables .....	75
7.	CAPÍTULO V: ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS .....	77
7.1.	Presentación y análisis de resultados.....	77
7.1.1.	ACONDICIONAMIENTO, INSTITUCIONALIDAD ECONÓMICA Y TURBACIÓN POLÍTICA DE UN SISTEMA POLÍTICO NEOLIBERAL Y AUTORITARIO.	77
7.1.2.	HALLAZGOS - EJES DE LA INVESTIGACIÓN .....	77
8.	Conclusiones .....	79
9.	Recomendaciones .....	84
10.	Referencias bibliográficas .....	86
11.	Anexos .....	92

## Índice de Figuras

<b>Figura 1</b>	Esquema Easton-Lasswell .....	4
<b>Figura 2</b>	La retroalimentación del sistema político .....	5
<b>Figura 3</b>	Perú: Evolución de los conflictos totales y socioambientales, 2010-2019	8
<b>Figura 4</b>	<i>Acondicionamiento del sistema político neoliberal: Cultura y tolerancia social al autoritarismo.....</i>	16
<b>Figura 5</b>	Acondicionamiento del sistema económico-político neoliberal, desde los organismos reguladores, hacia la concentración corporativa .....	18
<b>Figura 6</b>	PIB per cápita 2000 y 2019 .....	19
<b>Figura 7</b> .....		20
<b>Figura 8</b> .....		20
<b>Figura 9</b>	Resiliencia del sistema político, caen los presidentes y congreso, pero no cae la economía, la gobernanza peruana del con políticas económicas sin ser alteradas	27
<b>Figura 10</b>	Resiliencia económica, según el índice de Precios al Consumidor 2016-2019	28
<b>Figura 11</b>	Resiliencia y el piloto económico con la libertad económica, la gobernanza peruana del con políticas económicas sin ser alteradas .....	30
<b>Figura 12</b>	Resiliencia y libertad económica, Perú libre, la gobernanza peruana del con políticas económicas sin ser alteradas .....	30
<b>Figura 13</b>	<i>Resiliencia y libertad económica, Perú libre, la gobernanza peruana del con políticas económicas sin ser alteradas.....</i>	31
<b>Figura 14</b>	Resiliencia política, turbación política, problema no resuelto, los conflictos sociales, la gobernanza peruana del con políticas económicas sin ser alteradas	35
<b>Figura 15</b>	<i>D Resiliencia política, el equilibrio político ejecutivo-legislativo, a la turbación política que inicia el 2016, la gobernanza peruana del con políticas económicas sin ser alteradas .....</i>	35
<b>Figura 16</b>	Resiliencia política el (des)equilibrio de la clase política enfrentada, durante el gobierno de Castillo, la gobernanza peruana del con políticas económicas sin ser alteradas .....	36
<b>Figura 17</b>	La Resiliencia política, la desaprobación de PPK y Keiko Fujimori como representantes de la clase política, la gobernanza peruana del con políticas económicas sin ser alteradas .....	36
<b>Figura 18</b>	T Resiliencia política, la turbación política y desprestigio político de Castillo, la gobernanza peruana del con políticas económicas sin ser alteradas	38
<b>Figura 19</b>	Estado pequeño, pequeña ejecución presupuestal local.....	49
<b>Figura 20</b>	Mercado grande y legitimidad neoliberal social.....	50
<b>Figura 21</b>	Disminución de la pobreza-aumento del PBI y legitimidad neoliberal social .....	50
<b>Figura 22</b>	Ejes Técnicos de Plan Reactiva Perú del MEF .....	53
<b>Figura 23</b>	¿Qué hubiera pasado si RP no se hubiera creado el MEF? Planteamos los escenarios.....	54

<b>Figura 24</b>	Nivel de Agravamiento de la Perturbación Política en la Fuerza Presidencial, por las Censuras de Ministros, Vacancias Presidenciales, Cierre del Congreso	58
<b>Figura 25</b>	Primer Indicador Cualitativo: <b>Sostenibilidad</b> . Continuidad en el MEF, para la Continuación del Sistema Político	61
<b>Figura 26</b>	Segundo Indicador Cualitativo: <b>Sostenibilidad</b> . Continuidad de la Independencia del MEF frente a la Interferencia Política o Partidista	62
<b>Figura 27</b>	Tercer Indicador Cualitativo: <b>Eficiencia</b> . Estrategias del MEF para Prevenir y Controlar Interferencias	63
<b>Figura 28</b>	Cuarto Indicador Cualitativo: <b>Eficiencia</b> . Acumulación en el MEF de Valor Político Técnico, Legislativo y Ejecutivo	64
<b>Figura 29</b>	Quinto Indicador Cualitativo: <b>Sostenibilidad</b> . Cuasi Monopolio en el MEF para la Formulación, Impulso e Implementación de la Políticas Públicas	65
<b>Figura 30</b>	Sexto Indicador Cualitativo: <b>Sostenibilidad</b> . Nivel de Invulnerabilidad del MEF Frente a los Intereses Económicos	66
<b>Figura 31</b>	Séptimo Indicador Cualitativo: <b>Sostenibilidad</b> . Nivel de Influencia del Sector Privado en el MEF	67
<b>Figura 32</b>	Octavo Indicador Cualitativo: <b>Pertinencia</b> . Nivel de Independencia del MEF, para Articular o Alinear el Sector Público y Sector Privado	68
<b>Figura 33</b>	Noveno Indicador Cualitativo: <b>Eficiencia</b> El Alto Nivel de Institucionalidad Política - Económica del MEF, como recurso	69
<b>Figura 34</b>	Décimo Indicador Cualitativo: <b>Pertinencia</b> . Primacía y Alineación al Enfoque Institucional del MEF	70
<b>Figura 35</b>	Décimo Primer Indicador Cualitativo: <b>Eficiencia</b> Desequilibrio en la capacidad o recursos técnicos frente al MEF	71

## Índice de Tablas

<b>Tabla 1:</b> Modalidades de captura (acondicionamiento) del Estado .....	15
<b>Tabla 2:</b> Ejecutando y legislando desde el centro de poder .....	17
<b>Tabla 3:</b> Matriz de consistencia .....	92
<b>Tabla 4:</b> Plan de Trabajo del Proyecto de Investigación 2022 .....	93
<b>Tabla 5:</b> Plan de Trabajo de la Investigación 2023 .....	93



## Glosario de términos (RAE)

- **Acondicionar:** Disponer o preparar algo de manera adecuada.
- **Autoritarismo:** Régimen o sistema político caracterizado por el exceso o abuso de autoridad.
- **Conflicto:** Problema, cuestión, materia de discusión.
- **Coordinar:** Dirigir y concertar varios elementos.
- **Cultura:** Conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etc.
- **Dualidad:** Existencia de dos caracteres o fenómenos distintos en una misma persona o en un mismo estado de cosas.
- **Equilibrio:** Contrapeso, contrarresto o armonía entre cosas diversas.
- **Estado:** Forma de organización política, dotada de poder soberano e independiente, que integra la población de un territorio.
- **Formalidad:** Modo de ejecutar con la exactitud debida un acto público.
- **Gobierno:** Órgano superior del poder ejecutivo de un Estado o de una comunidad política, constituido por el presidente y los ministros o consejeros.
- **Institucional:** Perteneciente o relativo a una institución o a instituciones políticas, religiosas, sociales, etc.
- **Libertad:** En los sistemas democráticos, derecho de valor superior que asegura la libre determinación de las personas.
- **Neoliberalismo:** Teoría política y económica que tiende a reducir al mínimo la intervención del Estado.
- **Partido:** Conjunto o agregado de personas que siguen y defienden una misma opinión o causa.
- **Poder:** Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo.
- **Presidencialismo:** Sistema de organización política en que el presidente de la república es también jefe del Gobierno, sin depender de confianza de las cámaras.
- **Regencia:** Gobierno de un Estado durante la menor edad, ausencia o incapacidad de su legítimo príncipe.
- **Sistema:** Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto.
- **Turbación:** Confusión, desorden, desconcierto.

## **Introducción**

### Descripción del Tema

La turbación política, surgida a partir del 2016, pudo haberse originado desde el enfrentamiento entre los poderes del Estado, ejecutivo-legislativo, quienes en reiteradas oportunidades han dejado de lado su tarea colaborativa pública, exacerbando el control político entre poderes; turbación acrecentada por el estallido social violento, generado por sectores radicalizados, luego del intento de autogolpe de Estado de Castillo y su vacancia; entonces como así es posible, en un sistema político presidencialista, que caigan los presidentes, caen por casos de corrupción, pero no cae la economía y se preserva el sistema político, incluso la económica crece más que en algunos países de la región; que origina la continuidad del sistema político, desde la variable de coordinación de gobierno.

### Planteamiento del Problema

Es importante identificar las causas de la continuidad del sistema político presidencial peruano, pese a la turbación política que inicia el 2016, incluso con su agravamiento; se han ensayado soluciones solo políticas y legales para atender la turbación política, de un sistema político influenciado por los órdenes económico y social. Es necesario identificar así, que valores políticos permiten la continuidad del sistema político, no solo desde las interacciones entre los poderes del Estado, sean formales o fácticos, sino en particular con las interacciones internas que suceden en el alto gobierno, con la variable de coordinación de gobierno, interna a cargo del MEF y externa a cargo de la PCM, pese a la dualidad entre la formalidad económica e informalidad política, la estabilidad económica y la inestabilidad política.

### Objetivos

Es necesario identificar el valor político que permite la continuidad del sistema político presidencial peruano, influenciado por los órdenes económico y social, en el periodo 2016-2023, donde caen los presidentes y congreso, pero no cae la economía, ese valor político ya era conocido hace décadas, como el piloto automático económico político, donde las políticas económicas no son alteradas, expresando la ideología neoliberal de mercado grande y Estado pequeño, e incluso lo que postula la Escuela Económica Austriaca, la concreción de la máxima liberal “la mano invisible del

mercado”, que materialmente, pueden tener una facticidad en la tarea que desempeña el MEF, como promotor del mercado, con la coordinación material e interna de gobierno, otorgándole continuidad y soporte a las políticas públicas neoliberales, desde los 90s.

Antes de los 90s., los técnicos del MEF debían subordinarse al poder político, el poder político era su fuente de legitimidad, siempre era posible atender el gasto populista, pese a tener un mejor nivel técnico, en comparación con el resto de los sectores públicos. Como dijimos, eso cambió a partir de los 90s., los técnicos de la alta dirección del MEF adquirieron un nivel de autonomía y continuidad con las políticas económicas neoliberales, los principios o fundamentos macroeconómicos de disciplina y equilibrio fiscal, con un gran incentivo hacia las grandes inversiones, empezando por la minera, de países del primer mundo, a lo que se sumó las grandes inversiones en servicios, que incluye el comercio, como es el caso de las inversiones chilenas.

La actuación de la PCM pudo ser clave para la coordinación externa y social de gobierno, no solo gestionando o previniendo los conflictos sociales, sino incorporando al gobierno, los intereses sociales mayoritarios presentes en la realidad, haciendo que el ejecutivo los asuma como propios, pues es el formal coordinador de gobierno. El presidente pudo asumir, como jefe de Estado, la dirección de las grandes políticas de Estado, sin embargo, tenemos presidentes fusibles, son vacados o renuncian, ante cada situación de agravamiento de la turbación política, con señalamientos de actos de corrupción, en promedio, hemos tenido tres presidentes por cada periodo presidencial de cinco años.

#### Hipótesis, Métodos Empleados, Instrumentos

La hipótesis de trabajo, es la regencia económica-política al presidencialismo, en el periodo 2016-2023, desde la tarea de coordinación de gobierno, interna y externa, que soporta al sistema político peruano, metodológicamente es la causa o variable independiente, nos referimos a la coordinación de gobierno, interna y material a cargo del MEF, externa y social a cargo de la PCM; haciendo posible, como variable dependiente, la continuidad del sistema político, resaltando el valor político de las políticas públicas neoliberales; revalorizando la coordinación de gobierno, como parte del ejercicio centralizado del poder, como viene sucediendo en el transcurso del periodo analizado 2016-2023, pese a la turbación política presente en ese periodo.

Modelándose así el sistema político presidencial peruano, desde la influencia de los órdenes económico y social; siendo posible el análisis inductivo, desde lo particular la coordinación de gobierno, a lo general la continuidad del sistema político presidencial neoliberal peruano. Ha sido necesario establecer las diferencias entre la parte interna política y la parte externa económica y social, del sistema político, delimitando estos diferentes órdenes, desde sus propiedades o características, para luego establecer sus interdependencias, intersecciones o puntos de encuentro entre estos órdenes, desde donde ha surgido la continuidad del sistema político, siendo determinante la influencia de los órdenes económico y social hacia el sistema político. Se han utilizado instrumentos de fuentes indirectas y directas, como tablas, graficas e índices que permiten el análisis del problema planteado.

#### Conclusiones más Relevantes

Es así que identificamos la actuación del MEF, que luego de las reformas de los 90s., terminó empoderándose como conductor de las políticas económicas claramente neo liberales, pero también devino en material coordinador interno de gobierno, asumiendo la regencia económica-política del presidencialismo, formalmente la tarea de coordinación de gobierno le corresponde a la PCM, interna y externa, sin embargo la PCM devino en una tarea de coordinación externa de gobierno, incluso como necesario operador político y social del ejecutivo; el MEF se constituye en el primer soporte del sistema político presidencialista peruano, influenciado por los órdenes económico y social.

El MEF coordina las políticas sectoriales de los demás ministerios, quienes deben alinearse a las políticas públicas neoliberales ortodoxas, de disciplina fiscal, con un alto control del gasto público, promoviendo la libertad económica y la gran inversión transnacional, pudiendo ser insuficiente la provisión de servicios públicos como salud, educación, seguridad, cultura, como un mal entendido Estado pequeño y desconcentrado. La PCM pudo mejorar su actuación, asumiendo las tareas encargadas a espacios discursivos como el Acuerdo Nacional, como son el dialogo y consenso de las políticas públicas, más aún si se evidencia la influencia que tienen los sistemas económico y social en el sistema político.

## PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN

### 1. CAPÍTULO I: SISTEMA POLÍTICO, LA INFLUENCIA ECONOMICA Y SOCIAL

#### 1.1. Interacciones del Sistema Político

El sistema político se construye a base de interacciones políticas, es decir, inputs y outputs del sistema. Los inputs, hacen referencia a los apoyos políticos, económicos y sociales, los outputs refieren al sistema político como proveedor de decisiones y medidas obligatorias. De acuerdo con Easton (1969), el sistema político es una ruta determinable, que posibilita su persistencia y continuidad, porque tiene características moldeables y de gran adaptación. En la figura 1 se explica la ruta del funcionamiento del sistema político.

**Figura 1**

*Esquema Easton-Lasswell*



Fuente: Puello-Socarrás (2021).

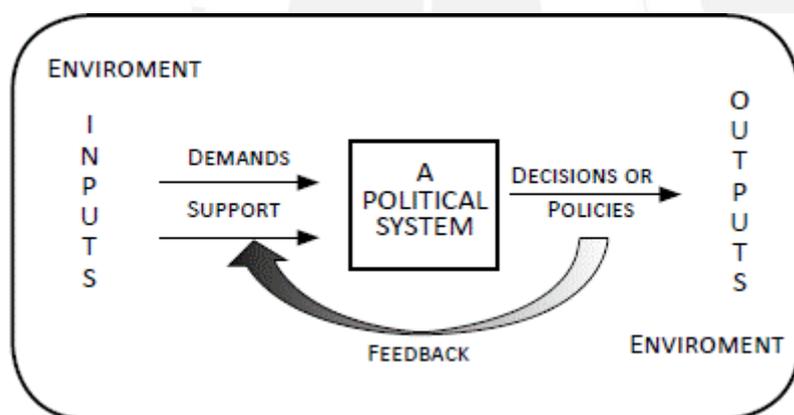
Asimismo, Easton (1969) afirma que las interacciones que influyen en el sistema, operan estructuralmente para la agregación y articulación de intereses políticos que permitan formular, implementar y adaptar las políticas públicas, por medio de una comunicación con los ámbitos económicos y sociales. Para ello, los inputs y outputs resultan importantes de definir, de acuerdo con lo mencionado por Almond y Verba, los inputs se refieren al:

(...) afecto por el fenómeno político (input), es decir, de los sentimientos que el pueblo alberga, tanto con relación a esas oficinas y procesos que se hallan involucradas en la elección de las autoridades oficiales, como respecto a la realización de los planes políticos generales. (1963, p. 125)

Por otro lado, se consideran a los outputs como “las clases de expectativas que tiene la gente sobre el trato a recibir de manos de las autoridades gubernativas” (Almond & Verba, 1963, p. 125), retroalimentándose con los inputs; configurándose así el sistema político, desde y hacia los órdenes económicos y sociales. En algunos casos, puede resultar un fenómeno cultural-político totalizador si se considera posible la captura del sistema político o del Estado.

## Figura 2

*La retroalimentación del sistema político*



Fuente: Borbón y García (2019).

La influencia económica hacia el sistema político, pasa a ser determinante desde los años 90, incluso incorpora a nuevos actores políticos, empresarios y tecnócratas liberales. Si antes los empresarios debían buscar interlocutores políticos que los representen, ahora son capaces de ejercer directamente el poder político mediante sus cargos obtenidos por las elecciones en el aparato público como, por ejemplo: congresistas, autoridades regionales y autoridades locales.

También se incorporan al sistema, los tecnócratas liberales y se mantienen en el aparato público, particularmente en el MEF, están presentes en la deliberación, debate y confrontación política, con una permanente y necesaria presencia, si es prioritario, con la participación mediática en la prensa y hablada. Para López: “La sociedad civil ha contribuido con proporcionar dos de los tres poderes fácticos que han terminado desplazando a los partidos y que constituyen la actual coalición dominante en el poder: los expertos o tecnócratas fondomonetaristas y los empresarios” (1995, p. 571).

## **1.2. Fronteras del Sistema Político**

Puede haber dificultades para delimitar sus fronteras, su propia presencia fáctica y pureza como sistema político; aun cuando teóricamente puedan conceptualizar nuestro sistema político como presidencialista, semi presidencialista o un presidencialismo atenuado, es un sistema híbrido, un presidencialismo con partes de un sistema político parlamentarista. Las interacciones propias del sistema político están conectadas a interacciones de otros sistemas o órdenes no políticos, como el económico y social. El entrelazamiento e influencia de estos órdenes o sistemas no políticos pueden ser determinantes para la continuidad del sistema político.

En lo económico, las políticas neoliberales han permitido el crecimiento económico, mas no el desarrollo del país, con interacciones económicas hacia el mercado, han tenido influencia en el sistema político, neoliberal, en el sentido económico y político, permitiendo su continuidad. Por otro lado, en el aspecto social, la influencia de movilizaciones y protestas, como la contemporánea de inicios del 2023, pueden generar la posibilidad del adelanto de las elecciones, como si sucedió en los casos de Fujimori y Merino, quienes tuvieron que dejar el gobierno. De esta manera, se evidencia como estas interacciones, económicas y sociales, tienen una influencia en el sistema político, pues las interacciones políticas del sistema político “(...) no se encuentran en aislamiento relativo: están incluidas o mezcladas con otras interacciones” (Easton, 1969, p. 63).

Debe delimitarse los sistemas, aun cuando conocer las fronteras entre los sistemas políticos y no políticos, como estructuras formalmente separadas, puedan ser unos limitantes. Incluso las interacciones políticas no suceden únicamente en la esfera pública, suceden también en órdenes económicos y sociales no gubernamentales, siendo así,

pueden trascender y quedar fuera del alcance de cualquiera regla de juego político y más aún de la formal regulación normativa legal y administrativa de lo político.

### **1.3. Influencias al Sistema Político**

La situación económica y social, influenciada lo político, se ha mantenido desde los 90's, aun con las protestas de sectores radicalizados, pues la "economía crece, pero ello no se refleja en los ingresos de la mayoría de las personas. Las causas de esta situación, que genera malestar social y que constituye la base de una amenaza social latente" (Gonzales de Olarte, 2005, p. 61).

Existe una conexión de la economía con la política, existe la labor de gobernanza o coordinación de gobierno que se ejerce desde el MEF y la función de operador político externo que ejerce la PCM, que pudo ser aún más eficaz. Estas actuaciones permitieron la continuidad del sistema político, evidenciando la conexión y no desconexión, de la política con la economía, surgiendo así el neoliberalismo económico-político. Esto ha posibilitado un crecimiento económico del país y cierta estabilidad política hasta el 2016.

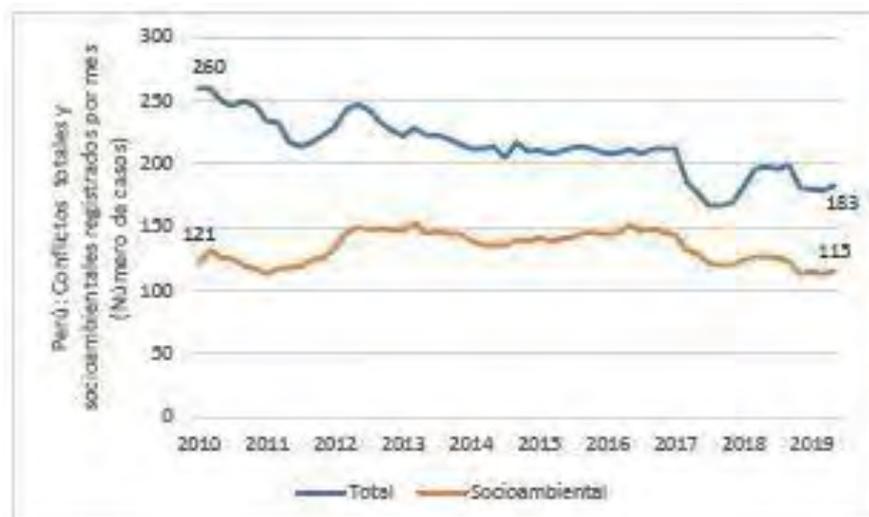
Las influencias no políticas, que se ejercen hacia el sistema político, no solo son posibles, pueden incluso ser necesarias, todo sistema político es abierto o tiende a serlo, ello le permite regenerarse, hacerse útil y necesario en un Estado. Estas influencias económicas y sociales pueden generar tensiones para una desmejora, pero también para una mejora. No se trata de evitar la tensión por sí misma, pues suelen generar perturbación; toda tensión debe ser resuelta, tengan un origen político, económico o social, más aún si estas últimas influyen en lo político. Las influencias no solo son económicas, sociales, también pueden ser culturales-ideológicas transversales, como en nuestro caso, culturales-ideológicas neoliberales desde los 90's.

Entonces las causas para la continuidad del sistema político pueden no solo ser internas y propias del sistema político, sino también externas, correspondiendo a sistemas distintos al político, como son los sistemas económico y social, pues incluso pueden ser que sus influencias y gravitación, sean las generadoras de la continuidad del sistema. Suele estudiarse dichas influencias, solo si son generadoras de perturbación, como ha sido el caso de los conflictos mineros medio ambientales, de ellos deben conocerse sus causas económicas-sociales y no solo las políticas, como los casos Conga, Tía María, Las Bambas (2010-2019) y otros más, que han evidenciado la influencia e intersección de los

tres sistemas. El conflicto social minero, es un buen ejemplo de la interdependencia e influencia entre estos sistemas, económico, social y político, una clara intersección.

### Figura 3

*Perú: Evolución de los conflictos totales y socioambientales, 2010-2019*



Fuente: Leon (2019).

Puede reformarse el sistema político, pero si esas reformas no involucran también a la parte de la influencia de los otros sistemas, como el económico o social, dichas reformas pueden ser insuficientes, como ha sido el caso de soluciones solo formales y legalistas, para la mejora del sistema de partidos, con una sobrerregulación del sistema de partidos, incluso con un ente rector como la ONPE. El resultado ha sido un sistema de partidos con organizaciones principalmente electorales, alejado de lo social. Es necesario analizar esas otras influencias, económicas y sociales, pese a las dificultades que puede suceder al identificarlas y poder establecer sus límites e intersecciones entre los sistemas político, económico y social, “Una línea demarcatoria constituye más bien un símbolo o corporeización espacial de los criterios de inclusión y exclusión con respecto a un sistema” (Easton, 1969, p. 99).

La influencia entre el sistema político y sistemas no políticos, como el social y económico, puede expresarse de manera directa, con una alianza del gobierno con sectores económicos o sociales, como el régimen de Fujimori lo hizo, aliarse, con sectores económicos, para así consolidar el actual sistema político presidencial neoliberal, autoritario por la centralidad en las decisiones. Los siguientes gobiernos tuvieron sus

propias cercanías económicas y sociales. Recientemente, el gobierno de Castillo evidenció una alianza con sectores sociales radicalizados no partidarizados, buscando mantenerse en el poder e incluso promover, sin éxito, una asamblea constituyente. Se evidencia la influencia directa que puede ejercerse desde esos órdenes económico y social hacia el sistema político, como ha sucedido incluso antes de los 90's; influencia determinante de lo económico que ha terminado moldeando el sistema político, como sucedió en nuestro actual sistema político desde los 90's.

Estas influencias externas, a veces negadas oficialmente, deben ser evaluadas, más aún si los sectores sociales y económicos no tienen canales formales de representación y participación en política, pues no tenemos partidos políticos en el sentido estricto del término, que puedan expresarlos, para que el propio sistema político los reconozca y legitime, en un escenario donde las interacciones económicas y sociales influyen en el sistema político. Sobre dichas influencias e interacciones, es necesario sacarlas de las sombras, con posibilidades de tener controles políticos y sociales, para así ser procesadas políticamente.

La influencia social, se entiende a priori como externa, pero también es externa la influencia económica, "la tensión puede proceder de dos partes, una interna y otra externa; en este caso, tensión externa procede del ambiente intra y extra societal" (Easton, 1999, p. 116); estas influencias pueden generar tensiones que afectan al sistema político, por ello deben procesarse, pues estas tensiones le dan movilidad y retroalimentación al sistema político, aun cuando las tensiones internas, las propias del sistema político, tienen más posibilidades de procesarse, una tensión externa tiene diferentes posibilidades de ser procesadas, por cuanto sus componentes o variables presentes en el sistema político, no son solo políticas, responden a otros órdenes de actividad económica y social.

Una influencia externa puede ser determinante para la gobernanza, como es el caso de la implementación de políticas económicas neoliberales, que siguen permitiendo el crecimiento económico; pero también puede afectar la gobernabilidad, con un conflicto social, que puede ser generado por el propio modelo económico neoliberal, como ha sucedido en las últimas décadas, teniendo su máxima expresión con el estallido social último, por acción de sectores sociales radicalizados de izquierda, pues el crecimiento económico no ha permitido aun el desarrollo, principalmente en el sur alto andino del país, teniendo su epicentro en Puno.

#### 1.4. Influencia Económica al Sistema Político

Está pendiente la inclusión formal económica y social de grandes sectores de la población, a quienes les ha llegado un insuficiente desborde o chorreo económico, es decir, se cumpla el supuesto neoliberal, un gran crecimiento económico de cuyo desborde económico todos terminarían beneficiándose, por ende, también se beneficien los sectores menos favorecidos, quienes por la pandemia desmejoraron aún más su situación económica y social, a lo que se suma los actos de corrupción de algunas autoridades públicas, restando así, por los casos de corrupción, los recursos económicos necesarios para el desarrollo. Han pasado décadas, hubo poco chorreo económico, pero también numerosos casos de corrupción que involucran a varios de los últimos presidentes, ahora investigados y procesados penalmente.

Existen sistemas políticos informales, con intereses económicos patrimoniales particularistas, como puede ser el reciente caso del llamado gabinete en la sombra, ahora materia de una investigación penal contra Castillo, teniendo su última expresión con la reciente detención de Jorge Hernández alias el “español”, que, según el ex ministro del Interior, Rubén Vargas, podría tenerse un ministro del interior nominal y otro fáctico, como señaló en una entrevista radial en RPP en marzo último. Antes, en los 90s., también se entrelazó al sistema político formal, un sistema político informal, que se expresó cuando un formal asesor de inteligencia, ahora con sentencias penales en su contra, podía cogobernar fácticamente con Fujimori, desde sectores políticos informales.

También se puede entrelazar el sistema político, con sistemas no políticos foráneos y transnacionales económicos, que son parte de un sistema económico extranjero, como fue el caso de la presencia económica y política en nuestro país de la empresa constructora brasileña Odebrecht, con la reconocida influencia política que pudo tener en años anteriores, hacia el sistema político. Tal influencia corporativa empezaba con el financiamiento de algunas campañas electorales presidenciales y regionales, para luego verse beneficiados por la adjudicación de obras con posibles sobrecostos y no necesariamente de gran utilidad económica y social, según los procesos penales en curso.

Pese a la poca claridad en las fronteras del sistema político, es necesario identificar los atributos de la parte interna (o parte política) y externa del sistema político. La parte

externa se identifica con la influencia de lo económico y social hacia el sistema político, siendo generadores de la continuidad del sistema, pero también puede ser fuente de tensión, como sucede en la actualidad con la influencia social. La influencia del orden económico hacia el sistema político puede generar la institucionalidad neoliberal del modelo económico y político que nos rige, pues permite el crecimiento económico y puede otorgar cierto nivel de estabilidad política y la continuidad del sistema político peruano.

Para procesar las influencias mencionadas anteriormente es necesario establecer límites entre estas influencias económicas y sociales, como la intersección de lo político con lo económico y social que están presente en todo sistema político deben ser analizadas y procesadas políticamente, pues puede tener incluso una condición cultural-ideológica transversal.

En la década de los 90's Vargas Llosa propugnaba ideas liberales, siendo muy técnicas-programáticas en materia económica. Por el contrario, Fujimori expresaba ideas alternativas que podían ser calificadas de populistas ante su indefinición técnica, pero le permitió ganar las elecciones, pese a la transparencia que aducía Vargas Llosa como mensaje económico de campaña electoral. Sin embargo, electo Fujimori, terminó aplicando el plan económico de Vargas Llosa, López afirma:

Fujimori llegó al poder como candidato neo populista, pero luego de su viaje al exterior, inmediatamente después de la segunda vuelta, se convirtió en un presidente neoliberal. Al carecer de un programa, asumió el plan de estabilización del FMI y, al poco tiempo, aplicó el ajuste estructural que ha cambiado radicalmente, no sólo las formas de modernización y el carácter del Estado, sino también el tipo de régimen político (1994, p. 567).

Se empezó a implementar la máxima neoliberal del Mercado Grande y Estado Mínimo, es decir, se optó por el mercado a costa del Estado; lo económico pasó a redefinir lo político, por ello tenía que alcanzar al sistema político. En ese sentido, siendo un sistema presidencial, su centralidad tenía que responder al entorno y estructura neoliberal económica-política. Por tal motivo, los presidentes podían ser subsumidos por el mismo sistema político, influenciado por lo económico y social, e incluso podían ser cada vez más vacables, como sucedió a partir del 2016.

Desde el 2016, donde la coordinación de gobierno, interna a cargo del MEF y externa a cargo de la PCM, debía cubrir los vacíos de poder, ante situaciones de agravamiento de la turbación política, pues “Las reformas estructurales han implicado una transformación radical del Estado que ha perdido su lugar hegemónico en la sociedad, (...) pero al mismo tiempo se ha vuelto más rígido y excluyente como forma de dominación social” (López, 1995, p. 568).

La PCM es un contrapeso a la centralidad del poder del MEF, con una tarea de fortalecimiento de la sociedad civil y demás fuerzas sociales que pudo mejorar, pues este organismo, el MEF, si logró su cometido de empoderar al sector privado, por la influencia desde y hacia el orden económico, por parte del sistema político. Por ello la PCM pudo trascender aún más en su labor social, logrando articular las iniciativas y organizaciones ciudadanas, no de manera dirigida, sino coadyuvando a su propio desarrollo, el de las organizaciones ciudadanas. Como resultado, se evidencia la debilidad de los actores y organizaciones políticas con presencia en el Congreso, salvo que expresamente por una visión neoliberal autoritaria, se viera como una amenaza la construcción de una comunidad política de ciudadanos y su representación, cuando más bien pueden ser el soporte del sistema político, como sucede en los países desarrollados.

La concentración del poder y decisiones en la coordinación de gobierno a cargo del MEF y PCM, ha permitido hacer posible se cumpla el marco normativo económico - político neoliberal, aun cuando puedan caer los presidentes, por casos de corrupción; respondiendo así ante las demandas económicas y sociales, originan decisiones a modo de políticas públicas neo liberales, no siempre consensuadas, interactuando con los poderes políticos, facticos o no.

## 2. CAPÍTULO II: INSTITUCIONALIDAD Y LEGITIMIDAD DEL SISTEMA POLITICO

### 2.1. Como Opera el Sistema Político

El periodo de recesión del Estado-Nación peruano de los años 80's se ocasionó por la gran crisis económica generada por un modelo económico amorfo y populista de los gobiernos de Belaunde y García, además del accionar subversivo de SL y el MRTA, que buscaban la destrucción del Estado, para crear un Estado comunista, que pudo ser el resultado un fenómeno cultural-político totalizador, si consideramos como posible la captura del sistema político o el propio Estado.

Con dos frentes ante sí, la crisis económica y la subversión, en los 90's, surge el neoliberalismo autoritario como respuesta desde el sistema político, contando con aceptación y adhesión de amplios sectores sociales y económicos. El sistema se fue acostumbrando a prescindir de los partidos, apoyándose en poderes fácticos, como el económico y militar, marcando las muy claras diferencias y resultados, como sucedió con los autogolpes de Fujimori y Castillo, "Fujimori llegó al gobierno gracias al desmoronamiento de las instituciones (...) se mantuvo en él y se consolidó luego del autgolpe del 5 de abril de 1992, explotando el desprestigio de los partidos y el Parlamento" (López, 1995, p. 567).

El autgolpe de Fujimori aceleró el proceso de cambio económico-político, siendo debatible si con Vargas Llosa y en democracia se habrían podido conseguir los mismos resultados. La receta económica es la misma, sin embargo, los operadores políticos fueron distintos, por lo cual, también fue distinta la forma de gobierno. Con el referente chileno, económico y político, se instauró un neoliberalismo económico con autoritarismo político, autoritarismo o centralidad en las decisiones que está muy enraizado en Latinoamérica, de donde surgieron los presidencialismos presentes en los países de la región.

El foco dejó de ser el Estado, previo shock normativo desregulador económico, pues pasó a ser el mercado el nuevo foco. El propio sistema político debió estar al servicio del mercado, se logró el crecimiento macroeconómico, aun cuando la población pudo, en algunos casos, estar invisibilizada y ser solo cifras de un modelo macroeconómico neoliberal ortodoxo. Se dejó de pensar en el valor de la ciudadanía y de una comunidad

política de ciudadanos. Si antes de los 90's las personas estaban sujetas al Estado, luego pasaron a ser considerados, esencialmente, consumidores de bienes y servicios del mercado y no necesariamente ciudadanos libres e iguales, con derechos políticos.

El sistema político peruano contiene una centralidad de gobierno, la coordinación de gobierno, este se ha constituido en un valor político del sistema político, permitiendo la continuidad del sistema, pese a la recurrente turbación política, que data del 2016. Dicha centralidad de gobierno, que resulta de la actuación del MEF, como coordinador material interno de gobierno, la PCM siendo el coordinador formal de gobierno, ha devenido en coordinador externo y social de gobierno. De esta manera, surgen así las contemporáneas causas positivas e insuficiencias de nuestro presidencialismo, las cuales se refieren a la actuación del MEF como coordinador material interno de gobierno, pero también las suficiencias referidas a la actuación de la PCM como coordinador externo y social de gobierno, quien pudo mejorar su actuación.

Desde el mismo presidencialismo pudo fortalecerse e institucionalizarse el Alto Gobierno, con la actuación del MEF y de la PCM, incluso con las insuficiencias propias del sistema de partidos y el sistema democrático, pues no hay incentivos para la participación e involucramiento ciudadano. Por tal motivo, surgen muchas organizaciones electorales que representan particularismos de un caudillo político y su entorno más cercano, y no representan necesariamente a sectores sociales, mientras se siguen ensayando y podrán ensayar más reformas políticas, como la reelección o no de autoridades, la bicameralidad, la representación poblacional proporcional de los congresistas, las elecciones primarias, entre otras. Dichas medidas políticas formales no tuvieron éxito, habiéndose generado más bien un sistema de partidos con organizaciones principalmente electorales alejada de lo social, que tiene ya varias décadas, con sus insuficiencias.

Dada la captura (Durand, 2012) o acondicionamiento del sistema político, o del propio Estado, se tuvo una modalidad extrema con Fujimori, atenuada después de su gobierno, y desde el 2016, regentado el sistema político por la coordinación de gobierno, internamente con el MEF y externamente con la PCM. Con suficiente institucionalidad económica, pero poca institucionalidad social, sin incentivos para la participación e involucramiento ciudadano, con una gran debilidad de los actores u organizaciones políticos con presencia en el Congreso, así pudieron hacerse prescindibles los partidos en

los momentos políticos más importantes. Se determinó que el sistema político, en ocasiones, se apoyara en poderes fácticos, como el económico o militar, incluso con estructuras parapolíticas, donde Montesinos podía cogobernar, la transnacional Odebrecht podía influir y beneficiarse del sistema político, o incluso cuando recientemente Castillo operaría políticamente con un gabinete en la sombra, según las denuncias fiscales.

En nuestro sistema político puede haber una necesidad de alianzas políticas con poderes fácticos, desde Fujimori, continuando con PPK y Vizcarra, aliándose con los sectores económicos concentrados, para así consolidar el sistema político presidencial neoliberal, prescindiendo a veces de los partidos, como evidencias de un autoritarismo político o centralidad en las decisiones. Contemporáneamente con Castillo, como se señaló, propugnó una alianza con sectores sociales radicales no partidarizados, buscando mantenerse en el poder e incluso promoviendo, sin éxito, una asamblea constituyente.

De la posible captura o el acondicionamiento del sistema político, Durand (2012) determina dos modalidades, la primera extrema con Fujimori, y una moderada sin Fujimori. En ese sentido, se realiza una comparación entre los periodos comprendidos entre 1990-2000 y 2001-2006, empleando indicadores como la concentración de poder económico, la concentración del poder político, la calidad de la burocracia y la sociedad civil. Al respecto, Dargent (2009) afirma que en el Ministerio de Economía y Finanzas “desde 1990 un equipo técnico estuvo a cargo de impulsar un ambicioso proceso de reformas de mercado. Varios de los miembros del equipo provenían de la empresa privada y contaban con habilidades difíciles de encontrar entre la burocracia estatal”. Por otro lado, se observa en la presente tabla que, la comparativa se encuentra en una posición similar por el lado económico; mientras que, el político disminuyó considerablemente en el segundo periodo; pese a ello, la calidad de la burocracia se mantuvo en un rango bajo; y finalmente, la sociedad civil pasó de considerarse reprimida a proactiva en el periodo 2001-2006, como se puede haber mantenido hasta la actualidad.

### **Tabla 1**

*Acondicionamiento del sistema político neoliberal, más que modalidades de captura del Estado*

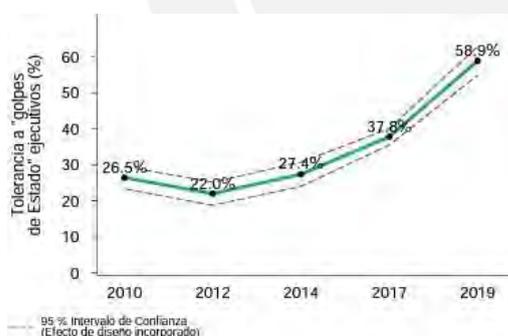
Captura del Estado	Concentración del poder económico	Concentración del poder político	Calidad de la burocracia	Sociedad civil
Modalidad extrema (1990 - 2000)	Alta	Alta	Baja	Reprimida
Modalidad moderada (2001 - 2006)	Alta	Baja	Baja	Proactiva

Fuente: Durand (2012).

El gobierno de Fujimori se adhirió al modelo económico neoliberal, luego de aplicar el shock económico que prometió no realizar, incluso en la campaña electoral criticó duramente esa medida propuesta por el candidato Vargas Llosa. Luego del autogolpe del 1992, el neoliberalismo económico se reconfiguró, con libertad económica y autoritarismo político o centralidad en las decisiones, incluso con una predisposición social a tolerar el autoritarismo, incluidos los posibles golpes de Estado, que evidencia una latente cultura autoritaria en aumento, a modo de reconexión económica-política autoritaria.

#### Figura 4

*Acondicionamiento del sistema político neoliberal: Cultura y tolerancia social al autoritarismo*



Fuente: Barómetro de las Américas (2019).

El ejecutivo legisla proactivamente; se pudo constituir en el centro del poder legislativo, al menos en materia económica. De acuerdo con la siguiente tabla, se muestra la cantidad de Decretos legislativos, Decretos de urgencia y Leyes publicadas por mandato presidencial, incluso antes del periodo fujimorista. Se analizan los casos de los expresidentes Fernando Belaunde, Alan García, Alberto Fujimori, Valentín Paniagua, Alejandro Toledo y Ollanta Humala, siendo el primero de ellos el presidente que obtuvo mayor número de Decretos legislativos, mientras que Alberto Fujimori alcanzó la mayor

cantidad de Decretos de urgencia durante su mandato, asimismo, Alejandro Toledo fue el que promovió más leyes, entre los mencionados mandatarios, con 1385 Decretos legislativos, 4276 Decretos de Urgencia y 5061 Leyes, respectivamente.

**Tabla 2**

*Acondicionamiento del sistema político neoliberal, ejecutando y legislando desde el centro de poder*

<i>Presidente</i>	<i>Decretos legislativos</i>	<i>Decretos de urgencia</i>	<i>Leyes publicadas</i>	<i>Total</i>
Fernando Belaunde (1980-1985)	348	667	724	1 739
Alan García (1985-1990)	263	1 033	665	1 961
Alberto Fujimori (1990-2000)	449	1 813	1 067	3 329
Valentin Paniagua (2000-2001)	10	122	117	249
Alejandro Toledo (2001-2006)	42	205	1 271	1 517
Alan García (2006-2011)	142	383	732	1 257
Ollanta Humala (2011-2016)	131	53	485	669
Total	1 385	4 276	5 061	10 721

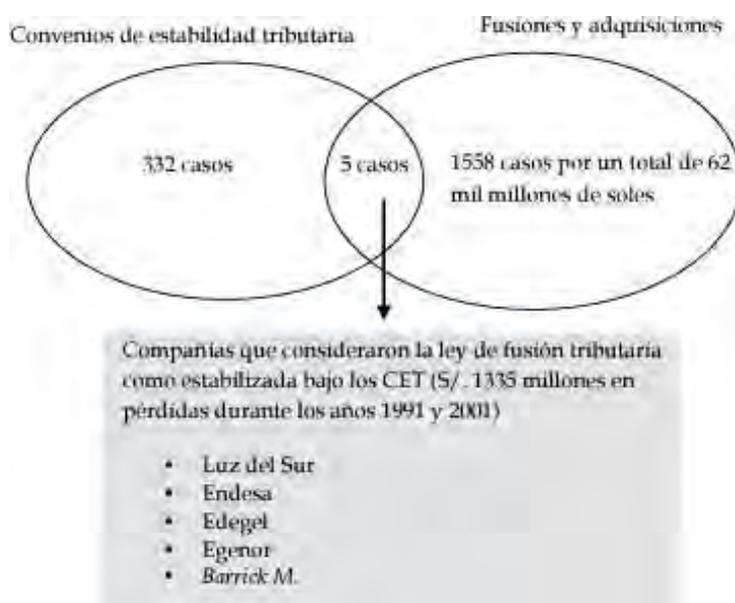
*Nota*, esta tabla ha sido actualizada

Fuente: García (2019).

La concentración económica forma parte del modelo económico-político; los organismos reguladores de las empresas de telecomunicaciones y electricidad, cuyos principales operadores son de capitales extranjeros, fueron las organizaciones financieras multilaterales que presionaron o condicionaron su respaldo. Con la creación de estos organismos reguladores Ad-hoc (Durand, 2012), surgió la concentración económica desde las fusiones y adquisiciones. Esto se evidencia en el siguiente gráfico, mostrando un total de 332 casos de este tipo de convenios que se realizaron con el objetivo de brindar un beneficio para compañías que brindaran servicios básicos. El Estado también está comprometido a no modificar el régimen tributario y societario de la gran empresa, como Luz del Sur, Endesa, Edegel, Egenor y Barrick M., accediendo así a convenios de estabilidad tributaria y hasta exoneraciones tributarias ocurridas en el periodo previo a la caída de Alberto Fujimori.

**Figura 5**

*Acondicionamiento del sistema económico-político neoliberal, desde los organismos reguladores, hacia la concentración corporativa*



Fuente: Durand (2012).

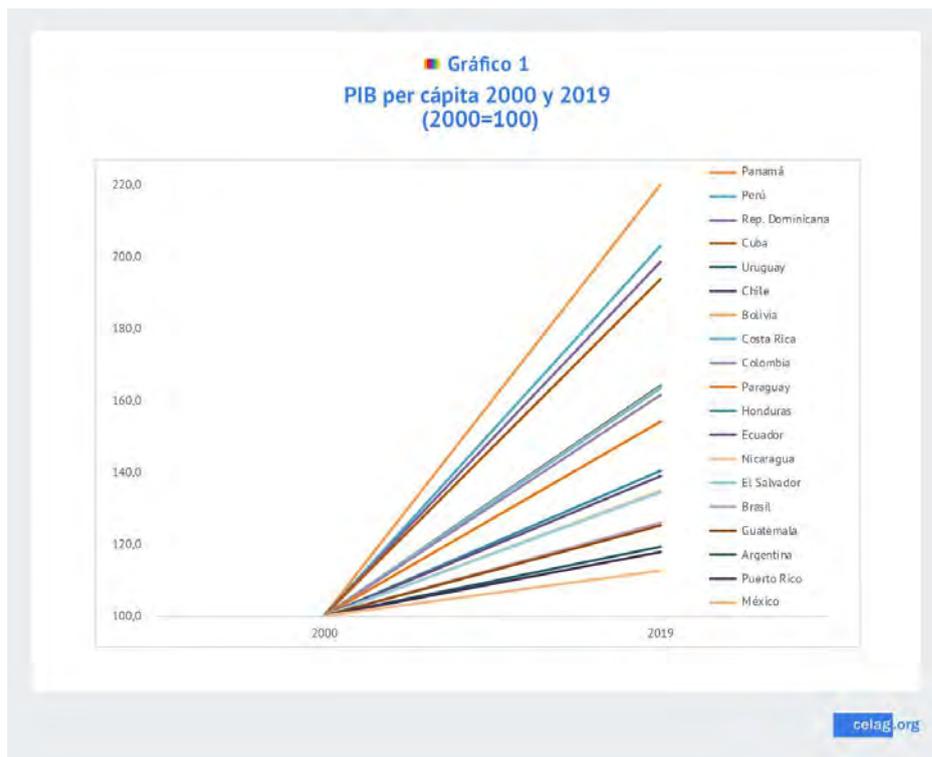
## **2.2. Captura o Acondicionamiento del Sistema Político para el Crecimiento Económico**

El sistema político de inicios de los 90's se vio influenciado por los condicionamientos de los organismos multilaterales. El MEF tuvo que reorientar su actuación hacia su fortalecimiento y acondicionamiento como institución de gobierno económico-político neoliberal, incluso “la propia institución desarrolla estrategias que le permiten mantener e, incluso, aumentar su poder. Sin embargo, un peligro para esta independencia es la cercanía a la empresa privada”, de acuerdo con lo mencionado por Dargent (2009). Con captura o no, las reformas económicas fueron condicionadas desde fuera, por el BM o FMI, hasta incluso por algunos países desarrollados que podían otorgar créditos o posibilitar grandes inversiones. En ese sentido, influyeron en el cambio de modelo económico-político, posibilitando el crecimiento económico de las últimas décadas, “Los incentivos para importar desde el extranjero son, muchas veces, reforzados por la condicionalidad impuesta por los gobiernos occidentales o las instituciones financieras internacionales” (Levitsky & Murillo, 2012, p. 27).

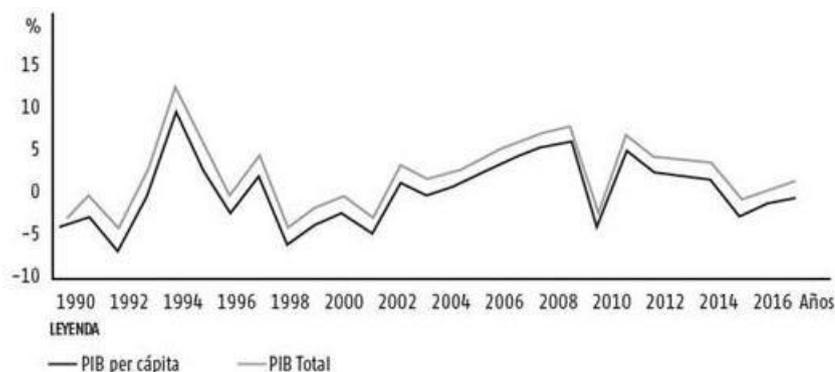
A pesar de la perturbación política del periodo 2016-2023, se obtuvo un crecimiento económico, permitiendo también la continuidad del sistema político influenciado por los órdenes económico y social. En el caso del crecimiento económico 2000-2019, se evidencia por los índices del PBI per cápita de las figuras 6 y 7.

### Figura 6

*PIB per cápita 2000 y 2019*

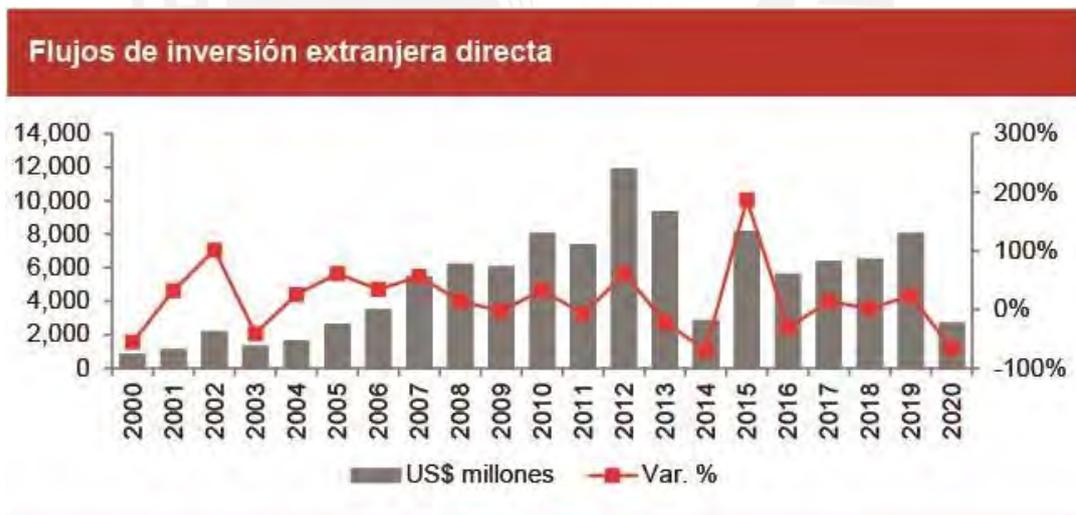


Fuente: Oliva (2019).

**Figura 7***Formalidad y crecimiento económico*

Fuente: Ayelén y Hernán (2019).

El volumen de inversiones que alcanzó un pico en el 2015 bajó en el 2016, sin embargo, se recuperó en el periodo analizado volviendo a caer en el 2020 por la pandemia.

**Figura 8***Formalidad y crecimiento económico e inversiones*

Fuente: BCRP. Elaboración: ComexPerú.

Fuente: Comex Perú (2021).

Durand (2012) señala como evidencia de la captura del Estado, a las exoneraciones tributarias ocurridas en el periodo previo a la caída de Alberto Fujimori, en el cual, señala, se reducían o eliminaban los pagos de impuestos a la renta, que originó pérdidas millonarias en gastos fiscales de algunas actividades económicas, empezando por la

minera. Asimismo, con Patriau (2020) Durand reitera su tesis de concentración del poder político-económico, en una entrevista en el periódico La República, en mayo de ese año, concentración económica que es una característica que genera el sistema político, señala.

Pudo realizarse más reformas, ajustando sus herramientas institucionales desde el MEF y organismos reguladores para seguir acondicionando el sistema neoliberal, permitiendo condiciones y calidad más adecuadas. Esto se evidencia con el monopolio de las telecomunicaciones, donde Telefónica (Movistar) compite en la actualidad con otros operadores. Entonces el origen de la institucionalidad puede tener el componente que describimos, con condicionamientos foráneos, pero su desempeño y hasta rediseño institucional pudo mejorarse, como sucedió en las décadas siguientes, Henisz et al. afirman que “Los gobiernos latinoamericanos adoptaron las instituciones reguladoras de las telecomunicaciones y la electricidad bajo la presión de las instituciones financieras internacionales (como se citó en Levitsky & Murillo, 2012, p: 27).

Las reformas económicas de los 90's pudieron corresponder a una “estrategia implícita neoliberal” y no necesariamente un plan de desarrollo económico explícito, aun así, estas tienen un componente de gran cambio, a partir “del año 2000 de incorporar expertos en los órganos de línea, la tecnocracia del sector dejó de estar concentrada en el gabinete de asesores”, con respecto a lo señalado por Dargent (2009). Las anteriores instituciones económicas fueron desechadas, las nuevas y neoliberales se plasman en la constitución del 1993, con un claro capítulo económico neoliberal. A todas las anteriores instituciones económicas se les atribuía la gran crisis económica de los 80's, denominada como la década perdida. En ese escenario y con el experimento económico chileno como referente, se instauró el actual presidencialismo peruano neoliberal, “siguiendo un modelo de modernización autoritaria similar al Chile de Pinochet (1973 - 1989)” (Durand, 2012, p. 27).

En el modelo chileno se aplicaron las recetas económicas neoliberales que expresaba el economista liberal Milton Friedman. Este plan fue ejecutado por entusiastas jóvenes tecnócratas chilenos formados en una universidad estadounidense de fines de los 60s, conocidos como los Chicago Boys. El nuevo paradigma era atraer grandes inversiones desde una desregulación e incentivos para las grandes inversiones, incluso diferenciadoras con el capital nacional, a modo de libertad económica.

En nuestro actual sistema político presidencialista, adoptado desde los años 90's, el presidente tiene autoridad para matizar las políticas públicas, pero no puede trastocar la estructura macroeconómica-política neoliberal del Estado, incluso con el caso de los radicales izquierdistas Humala y Castillo. Incluso tuvieron, en el MEF, ministros de un círculo de reconocidos cuadros técnicos neoliberales, excepto el socialista Francke, quien también les dio continuidad a las políticas económicas neoliberales, matizando ellas con una iniciativa de aumento de impuestos a las grandes corporaciones, que no prospero.

El sistema político, influenciado por el sistema económico, mantiene la línea de buscar atraer grandes inversiones, donde el Estado propugna la alta eficiencia del gasto y la no tan alta eficacia en la provisión de servicios públicos como educación, salud, seguridad a la población, en gran medida a cargos de los gobiernos regionales. Ello no permite avanzar hacia las siguientes y necesarias reformas, que posibiliten el desarrollo económico, "a medida que se fue recuperando la estabilidad macroeconómica, y se hizo necesario avanzar en las reformas de política económica y social, se tomó conciencia de los diferentes requerimientos institucionales de fases de estabilización y reformas estructurales" (Guerra-García, 1999, p. 25).

### **2.3. Quién Manda a Quién en el Sistema Político**

Recordando que el presidencialismo constituye la centralidad del poder, desde donde hay una gran conexión entre lo político y la economía. Como se mencionó anteriormente, si se habla de desconexión, pudo haber sucedido la desconexión, en algunos casos, con los intereses mayoritarios de la población, pero existe conexión con los intereses económicos transnacionales y de la gran empresa peruana, vinculados a la gran minería y determinados servicios monopólicos, que permitieron un gran crecimiento macroeconómico, mas no el desarrollo, de las últimas décadas, de acuerdo con Gonzales De Olarte (2005).

El sistema político peruano puede haberse estado construyéndose autorreferencialmente, alcanzando el actual nivel de institucionalidad económica-política neoliberal, desde el motor del crecimiento macroeconómico, el cual hasta genera un mercado interno, en donde se obtuvo un boom inmobiliario y también, un boom agroexportador costeño, en años anteriores.

En esa medida, el rol que desempeña el MEF como material coordinador interno de gobierno pasa a ser determinante, pues cuenta el “MEF con mejores sistemas de control de gasto, así como con mayor demanda en los proyectos de inversión”, de acuerdo con Dargent (2009). teniendo dos líneas de acción claramente definidas: la disciplina fiscal y el control o dominio del gasto público. De esta manera, se constituye en el articulador de las políticas públicas sectoriales como una cadena decisoria administrativa desde el alto gobierno y su coordinación, pues “un proceso de solución de problemas públicos fue lógico buscar cuáles eran las operaciones que integran el proceso, los eslabones de la cadena decisoria" (Aguilar, 2012, p. 23), que se siguen en los ministerios.

Esto posibilita la continuidad del sistema político y modelo económico, pese a la presidencia de Castillo, donde pudo haber un quiebre de dicha continuidad, pues “se aprecia las ventajas que otorga la mejor capacidad técnica de los funcionarios frente a un entorno político y burocrático de capacidades limitadas”, de acuerdo con Dargent (2009). En ese sentido, a partir de Vizcarra las protestas sociales podían contener un cuestionamiento al modelo económico y su ejecución, pues es implícita la adhesión social, salvo las protestas de algunos sectores, “nos muestra que aspectos centrales de la política económica pueden ser cuestionados desde la calle y que tendrán receptividad en un Congreso que se apresura a alinearse con esas demandas” (Dargent & Rousseau, 2021, p. 1).

Dentro de la centralidad del poder, la agenda, debate y acción son muy técnicas-económicas, las cuales desprenden las acciones programáticas o de políticas públicas sectoriales, “Si bien el MEF goza de considerable independencia de diversos actores sociales, se identificó como muy preocupante una mayor cercanía a intereses privados”, con respecto a lo mencionado por Dargent (2009). El MEF es un gran articulador del aparato público haciendo un seguimiento a las competencias públicas asignadas, desde su competencia económica-política, pues es el centro de articulación política neoliberal de lo económico y político, como ordenador de las competencias públicas, desde la "Unidad y eficiencia del Estado, mediante la distribución ordenada de las competencias públicas, y la adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno y la administración estatal" (Congreso de la República, 2002, p. 3).

La PCM, siendo el coordinador formal de gobierno, coordina externa y socialmente el gobierno, lo pudo hacer de una manera más eficaz, como operador político, puede y

tiene las condiciones políticas para ello, reiteramos es el formal coordinador de gobierno; el crecimiento económico pudo haber generado las condiciones para que el sistema político pueda tener más consistencia, la PCM pudo articular esa tarea, suele pasar en los países más desarrollados, el Perú alcanzó el crecimiento económico, sin todavía alcanzar el desarrollo, el crecimiento económico fue posible por las reformas económicas de los 90s., sin embargo no fueron acompañadas de reformas políticas, es más se retrocedió, paralizó y finalmente se fue erosionando nuestro sistema de partidos en particular.

El MEF tiene en gran medida, de hecho, el monopolio de legislar en materia económica es común la delegación de facultades legislativas al ejecutivo, que tuvo, tiene y tendrá esa atribución; es la evidencia más clara de la centralidad de gobierno y decisión del MEF, fue así desde Carlos Boloña, donde hubo un shock de decretos económicos “responsables de políticas del MEF emitieron 745 decretos en unos pocos meses, representando el 80% del total del tsunami legislativo” (Durand, 2012, p. 29). La reforma económica se gestó, a modo de revolución económica neoliberal y autoritaria, desde el ejecutivo, no desde el legislativo.

El modelo y sistema político neoliberal se reconfiguran con el ministro de economía y finanzas fujimorista Boloña, quien recetó las medidas económicas que incluía el shock económico que aplicaron Hurtado y Camet, luego como ministro de economía y finanzas, el directamente, implementó el shock de normas neoliberales que terminan de configurar no solo el modelo económico, sino también el sistema político, ambos sistemas neoliberales, por el empoderamiento administrativo y político que adquiere para sí el MEF, enfocado hacia el mercado, desde donde surgió el crecimiento macroeconómico de las últimas décadas.

#### **2.4. Milagro Económico o Conexión Económica-Política, en el Sistema Político**

De la perturbación política contra el modelo económico, que quería evitarse en décadas pasadas, hemos pasado al reciente estallido social, luego del intento de autogolpe de Estado y vacancia de Castillo, que evidencia las influencias económica y social hacia el sistema político; sin embargo, este estallido social no pudo con la institucionalidad económica - política alcanzada. Según Gonzales De Olarte (2005) lo señalaba, ruido o estallido que no afecta lo económico, incluso la presente explosión social violenta de

sectores radicalizados, luego de la salida de Castillo, seguro habrá algún límite máximo de resistencia del sistema político.

Reiteramos, es tanto el empoderamiento político y resiliencia del MEF que cualquier ruido, incluso con el reciente estallido social, con una lucha política violenta, no puede afectar estructuralmente el sistema político presidencialista, el “Caen presidentes, pero no la economía” puede sinterizar dicho empoderamiento, incluso es una percepción en el exterior del país, que tiende a generalizarse, como el caso de lo opinado por el influyente periodista Oppenheimer (2022), quien refiere como causa de este hecho, que no caiga la economía, pese a la turbación política, a la independencia y políticas monetarias económicas del BCRP, de donde se deriva la estabilidad económica, con proyecciones de crecimiento anual, con una tasa de inflación relativamente baja en comparación con los países de la región sudamericana, señala el autor.

Aun cuando sería exagerado hablar, como algunos, de una moneda refugio para los demás países de la región, refiriéndose a nuestra moneda, pues es la que compite, en el liderazgo, con el peso mejicano, en estabilidad monetaria, en los últimos años; incluso este año empieza a ser una moneda de refugio de países cercanos, como Bolivia, atribuyéndose este hecho a la independencia y continuidad en el BCRP, así como a las reservas con las que contamos, como lo señala BBC News Mundo (2022). La actuación del BCRP por si sola fuese insuficiente, para la continuidad del modelo económico y sistema político, sin la actuación del MEF, pese a que lo reitera también FRANCE 24 Español (2022); siendo determinante la actuación de material coordinador interno de gobierno que ejerce el MEF, actuación que trasciende la esfera económica, como puede verse, pese a los varios estallidos sociales en contra del sistema político, evidenciando la conexión de la política con la economía.

Reiteramos, más que desconexión de la economía con la política, ella está cercanamente conectada con la política, la política neoliberal, lo que sí es posible que exista, es la desconexión de un modelo económico político neo liberal ortodoxo, con las necesidades sociales de un sector importante de la población, pues aun cuando “La vía económica se sustenta en la desconexión entre la macroeconomía y la microeconomía” (Gonzales De Olarte, 2005, p. 65), pues no posibilita un mejor desarrollo económico y ascenso social, para todos los sectores sociales.

El presidencialismo peruano esta regentado por el MEF, es posible un giro estructural del modelo económico neoliberal ortodoxo, hacia un modelo económico liberal que ejecutan países desarrollados, puede lograrse más desarrollo de un país, desde el ajuste de las actuales reglas fiscales y metas macroeconómicas, hacia las crecientes necesidades sociales, que en Europa tiene su expresión en el Estado de bienestar, Es necesario también, poder “reducir la influencia de un sector privado mejor organizado sobre la política económica podría lograrse indirectamente reforzando las capacidades técnicas del Congreso, de los partidos políticos y de la sociedad civil”, respecto a lo mencionado por Dargent (2009).

Aun cuando “podríamos estar frente a una crisis de representación, ya que el Gobierno no representa los intereses y demandas de los que lo eligieron” (Gonzales De Olarte, 2005, p. 65), el modelo económico político neo liberal ortodoxo se ha empoderado y no permite otras miradas políticas distintas a la economía neoliberal ortodoxa, el autor plantea retomar la pre industrialización de los 70s, con la reforma al modelo económico de un modelo primario-exportador semiindustrial dependiente (PESID), hacia uno primario exportador y de servicios (PESER). Pues la política si está conectada con lo económico, es la actual conexión entre la política neoliberal ortodoxa del Estado mínimo, con la política económica neoliberal ortodoxa, que se origina en el Consenso de Washington de fines de los 80s, que resume las recetas del FMI y BM, para países emergentes, que ha posibilitado el crecimiento económico del Perú en las últimas décadas.

## **2.5. El Piloto Automático Económico-Político del Sistema Político**

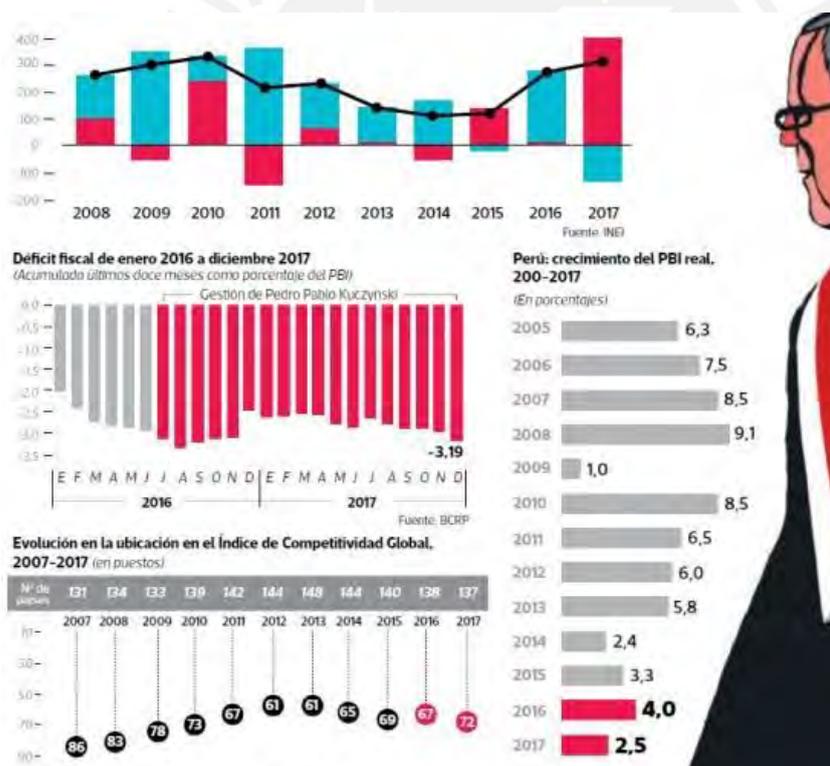
Con PPK y Vizcarra, la economía no tuvo una gran afectación por la turbación política en el periodo analizado desde el 2016, tal y como se observan de las variaciones porcentuales en diversas variables macroeconómicas, en particular durante los dos primeros años de Gobierno de PPK. Pues en el 2016, el PBI se incrementó a un 4%, sin embargo, para el 2017, este disminuyó a 2.5%. Esto permitió que, en el 2016, el Perú alcance el puesto número 67 en el Índice de Competitividad Global, aunque, para el año siguiente bajó al puesto número 72. La institucionalidad económica, que encarna el modelo económico neoliberal, corre en cuerda separada a la poca institucionalidad o formal política, evidenciando que los fundamentos macroeconómicos, alcanzaron el nivel

de políticas de Estado, que trascienden gobiernos, incluidos a los del periodo analizado 2016-2023.

Ello se evidencia en la impopularidad del presidente de la República, Pedro Pablo Kuczynski, respecto a la gestión y continuidad del sistema político, sucediendo lo mismo con Vizcarra y hasta Castillo, que se resume en la frase, caen los presidentes, pero no cae la economía. Se comprueba por el crecimiento macroeconómico de las últimas décadas, medido bajo los índices de crecimiento del PBI. En la siguiente figura hubo un crecimiento económico, disminuido, de 2.5%, el déficit fiscal de -3.19% y la ubicación en el Índice de Competitividad Global fue el puesto 72, indicadores para el año 2017.

### Figura 9

*Resiliencia del sistema político, caen los presidentes y congreso, pero no cae la economía, la gobernanza peruana del con políticas económicas sin ser alteradas*



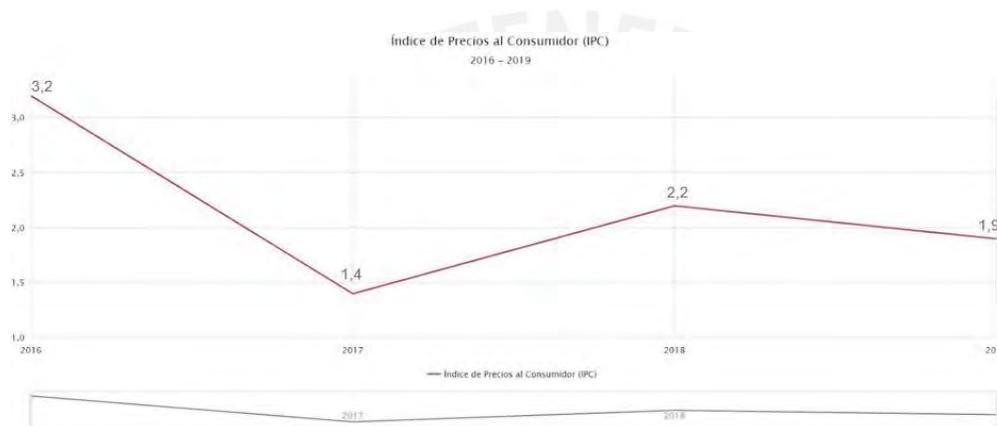
Fuente: Instituto Peruano de Economía (2018)

Lo señalado precedentemente, donde es posible que caigan los presidentes, pero no cae la economía, caen luego de obtener altos niveles de impopularidad; pero por el otro lado los índices económicos puedan ser, paralelamente, favorables, que se refleja en la fluctuación del IPC, visualizándose la variación (en porcentaje) del Índice de Precios al

Consumidor durante el periodo 2016 al 2019, en la cual se evidencia que, en el 2016, se alcanzó un pico de 3.2%, sin embargo, en los años posteriores, este porcentaje fluctuó dentro del rango meta determinado por el Banco Central de Reserva del Perú (entre 1 y 3%). Como consecuencia de ello, se obtuvo una inflación moderada, siendo su punto piso en el 2017, con un 1.4%. Como señalamos, se evidencia la solidez de los fundamentos macroeconómicos e institucionalidad económica que alcanzó el Estado, pese a la turbación política del periodo analizado 2016-2023.

### Figura 10

*Resiliencia económica, según el índice de Precios al Consumidor 2016-2019*



Fuente: BCRP (2022).

## 2.6. No Cae la Economía, Caen los Presidentes, se Mantiene la Libertad Económica

No cae la economía, caen los presidentes, se mantiene la libertad económica, pero también caen los congresos, es más, el desprestigio del congreso supera, muchas veces, al propio Ejecutivo, entonces, la turbación política se agudiza mucho más en el congreso. Debe recordarse que luego del cierre del congreso por parte de Vizcarra, este gobernó varios meses sin congreso, la comisión permanente del congreso ejercía las funciones legislativas no ahondándose más la perturbación. Existe una permanente delegación de facultades del Legislativo al Ejecutivo, para que este último legisle, no solo en materia económica. De esta manera, puede haberse hecho prescindible el Legislativo en los momentos más importantes del sistema político, como una situación de turbación política del periodo analizado 2016-2023, y la propia toma de decisiones en materia económica,

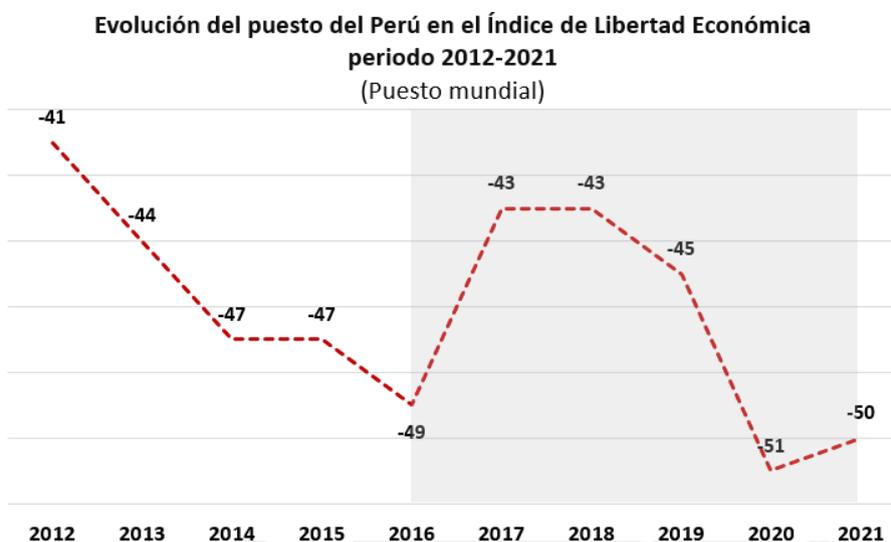
por citar dos casos claves políticos, evidenciando la debilidad de los actores y organizaciones presentes en el congreso.

Surge la gobernanza interna que ejerce el MEF, con un soporte burocrático neoliberal llegado en los 90's. En ese sentido, se cuenta con la coordinación de gobierno, como articulador de las políticas públicas sectoriales, del aparato público o centro de articulación política neoliberal de lo económico y político, que ha permitido el crecimiento macroeconómico de las últimas décadas, en un escenario de libertad económica.

En el periodo analizado 2016-2023, particularmente cuando PPK inicia su gobierno, el Perú estaba en el puesto 49, según las mediciones de libertad económica con relación al resto de países del mundo, retrocediendo al puesto 50, luego de haber alcanzado el puesto 43, evidenciándose incluso una mejoría en materia de libertad económica en el periodo analizado, de acuerdo con Labarthe (2021). Comparativamente, el índice de libertad económica se acerca los de otros países de la región; se señalan los indicadores que evidencian la libertad económica, también según Labarthe. Recientemente, el 23 de mayo último, en la emblemática Bolsa de Valores de Nueva York, el Perú dio tradicional campanazo en apertura de Wall Street, encabezada por el presidente del BCR y el ministro del MEF, en un país con recurrente turbación política, a modo de jaguar económico andino, emulando a los tigres asiáticos.

### Figura 11

*Resiliencia y el piloto económico con la libertad económica, la gobernanza peruana del con políticas económicas sin ser alteradas*

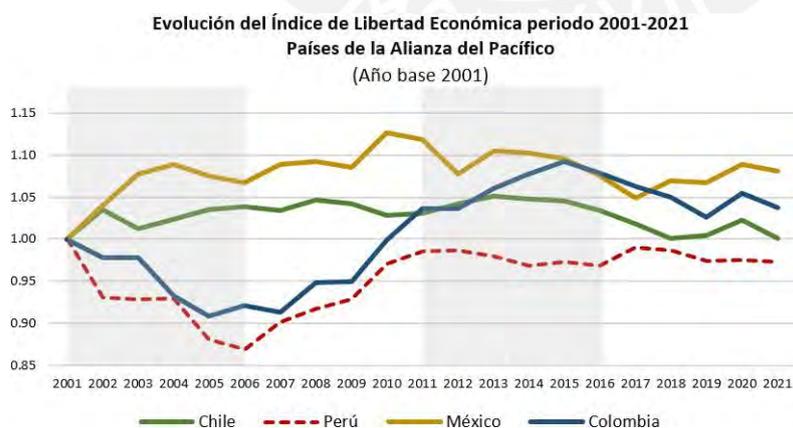


Fuente: Labarthe (2021).

En la comparativa latinoamericana, los países que conforman la Alianza del Pacífico, el Perú ha alcanzado índices de libertad económica que se acercan a los demás países señalados.

### Figura 12

*Resiliencia y libertad económica, Perú libre, la gobernanza peruana del con políticas económicas sin ser alteradas*



Fuente: Labarthe (2021).

Los índices comparados, alcanzados por el sistema económico-político, evidencian su fortaleza institucional, según la gráfica siguiente tienen por categorías el Estado de Derecho, Tamaño del Estado, Apertura de mercado y Eficiencia regulatoria

### Figura 13

*Resiliencia y libertad económica, Perú libre, la gobernanza peruana del con políticas económicas sin ser alteradas*

#### Calificación del Perú, Latinoamérica y el Mundo, según pilares, año 2021

Categorías	Variable	Perú	Latam	Mundo	Europa	vs. Latam	vs. Mundo	vs. Europa
<b>Estado de derecho</b>	Derechos de propiedad	<b>53.3</b>	48.5	53.6	71.6	10%	-1%	<b>-26%</b>
	Efectividad judicial	<b>28.2</b>	40.9	45.9	60.0	<b>-31%</b>	<b>-39%</b>	<b>-53%</b>
	Integridad gubernamental	<b>36.3</b>	44.2	45.4	64.4	<b>-18%</b>	<b>-20%</b>	<b>-44%</b>
<b>Tamaño del Estado</b>	Carga fiscal	<b>79.4</b>	77.2	78.2	74.2	3%	2%	7%
	Gasto público	<b>86.4</b>	69.9	69.4	50.1	24%	24%	72%
	Salud fiscal	<b>91.4</b>	62.8	74.2	74.2	45%	23%	23%
<b>Apertura de mercado</b>	Libertad de negocios	<b>86.4</b>	61.4	63.2	89.0	41%	37%	<b>-3%</b>
	Libertad laboral	<b>75.0</b>	57.6	59.5	61.3	30%	26%	22%
	Libertad monetaria	<b>60.0</b>	73.7	76	79.0	<b>-19%</b>	<b>-21%</b>	<b>-24%</b>
<b>Eficiencia regulatoria</b>	Libertad de comercio	<b>66.2</b>	68.3	71.1	81.8	-3%	-7%	<b>-19%</b>
	Libertad de inversión	<b>63.2</b>	60.6	57.7	74.1	4%	10%	<b>-15%</b>
	Libertad financiera	<b>86.1</b>	49.4	48.8	63.0	74%	76%	37%

Fuente: Labarthe (2021).

En el caso de Castillo, se evidenció la insuficiente capacidad en la gestión pública, no respondiendo a las expectativas de sus votantes y pudiendo desactivar el clima de convulsión y desesperanza, señala Dargent & Rousseau (2021). Pese a ello, en términos económicos, el MEF mantuvo el rumbo económico; incluso con un ministro socialista como Francke, el sistema político tiene institucionalidad neoliberal. Los puestos importantes en el MEF no cambian mucho, ni antes del 2016, ni después, excepto Francke, muchos de ellos tienen una procedencia interna, desde el mismo MEF, donde desempeñaban cargos de dirección o viceministerios, o también en algunos casos, pueden ser referentes tecnócratas neoliberales reconocidos, “La solidez institucional del MEF no se ha visto mellada ni durante el mal gobierno de Castillo” (Palomino, 2022, p. 1).

### 2.7. Piloto Automático del Sistema Político o Gobernanza Interna del MEF

El presidente ejerce la conducción política del Estado, con el conocido como “piloto automático económico”, que hace referencia a la gobernanza interna manejada por el

MEF, este devino en un burocratismo liberal que genera gran valor público. La continuidad del sistema político puede hacer posible pasar a un modelo económico que genere desarrollo y no solo crecimiento macroeconómico, Gonzales De Olarte (2005). Cualquier acuerdo de gobernabilidad y gobernanza pasa por el consenso público-privado, económico neoliberal peruano, que se ejerce desde la administración pública económica y financiera del MEF, pues puede construirse una mejor conexión de las políticas económicas neoliberales, con las necesidades sociales.

Luego de décadas de implantarse estas reformas económicas, puede mostrarse resultados de crecimiento económico, incluso de hasta 6 % anual, antes de la pandemia, sin embargo, no necesariamente se promovió la empresa local. En términos de informalidad económica, son los que generan en promedio el 80 % de empleos, pues en un entorno de globalización económica es sabido que los créditos de países desarrollados pueden venir acompañados de salvaguardas y condicionantes, de determinados inversiones y productos importados, procedentes de esos países. En esas condiciones, el MEF pudo promover el crecimiento económico, pero también el desarrollo del país, desde la continuidad al sistema político que describimos.

Como fue mencionado anteriormente, cualquier acuerdo de gobernabilidad y gobernanza pasa por el consenso económico neoliberal peruano, que se ejerce desde la administración pública económica y financiera a cargo del MEF. Esta institución, como material coordinador interno de gobierno, ha posibilitado el gran crecimiento económico del país en las últimas décadas; la PCM como coordinador formal de gobierno, complementa la actuación institucional del MEF, pudiendo articular, de mejora manera lo social. En la actualidad los ministros encargados de las políticas sectoriales deben alinearse a las políticas públicas que coordina el MEF, como parte de una baja institucionalización sectorial con posibilidades de innovaciones más allá de los marcos legales presentes en los ministerios, de acuerdo con O'Donnell & Schmitter (1986).

Debe tenerse en cuenta que los actores políticos institucionales, el MEF y la PCM, deben interactuar en ambos órdenes, el económico y social, “Los miembros deben ser capaces de modificar el orden, estructura y procesos, objetivos, o reglas de conducta del sistema, y hasta su propia condición de miembros; o bien deben poder manejar su ambiente de modo que se alivie la tensión” (Easton, 1969, p. 126). Los operadores del sistema político tienen la tarea de otorgarle continuidad al sistema político, como el MEF

lo viene haciendo desde el orden económico y también, la PCM, como necesario coordinador externo de gobiernos, quien puede mejorar cada vez más, en su tarea hacia el orden social.

El Estado ha sido reformado parcialmente hacia una economía de mercado, en la que existe una relación entre estos dos actores (Estado y mercado) que permitió un crecimiento y desarrollo del país. En el resto del aparato público sectorial vinculado a la salud, educación y justicia, se han heredado espacios y procesos burocráticos, desde los años 70's, a lo que se suma la "descentralización del centralismo", que son los gobiernos regionales, con más corrupción que eficacia pública, que han dado lugar al actual Estado, no poniendo al ciudadano como centro de su tarea, y no solo en su expresión de consumidores de bienes y servicios, bajo la lógica del mercado.

La PCM tiene asignada una tarea formal sobre la descentralización, que debe ser estructural-política y no solo nominal-administrativa, por los resultados alcanzados del proceso descentralizador. Como una de las tareas que le fueron asignando a la PCM, "la primera es la modernización de la gestión pública, que concentró sus esfuerzos en dar soporte al proceso de descentralización y en la simplificación administrativa, teniendo como perspectiva la mejora en la atención al ciudadano" (Celle et al., 2011, p. 11). El MEF y la PCM tienen una gran tarea de reorientar el proceso de desconcentración del Estado, reasumiendo tareas clave para el desarrollo nacional, mientras se rediseña y reconfigura el sistema de descentralización.

No será el fin de la historia, un antes y después neoliberal, que anunciaba Fukuyama en la versión peruana, pero en cierta forma tuvo concreción en nuestra realidad. Con Fujimori, siguiendo las recetas de las instituciones multilaterales como el BM, FMI, BID y hasta los gobiernos del primer mundo que condicionaron créditos, inversiones, calificaciones crediticias y económicas, se impusieron las ideas neoliberales por varias décadas, posibilitando el crecimiento económico del país.

Pudo también haber sucedido el fin, del ciclo de las políticas macroeconómicas ortodoxas, con las recientes protestas sociales violentas, que responden a la articulación política de sectores radicalizados, los cuales pueden provenir de sectores sociales adscritos a la economía informal e ilegal. La economía informal es el limbo entre la economía legal e ilegal, pero también provienen de sectores sociales excluidos, que por

la pandemia se vieron aún más precarizados económicamente. Puede ser el tiempo de miradas distintas a la neoliberal ortodoxa, hacia variantes neoliberales más inclusivas y desarrollistas, pues el Estado también tiene un rol promotor del bien común según la constitución.

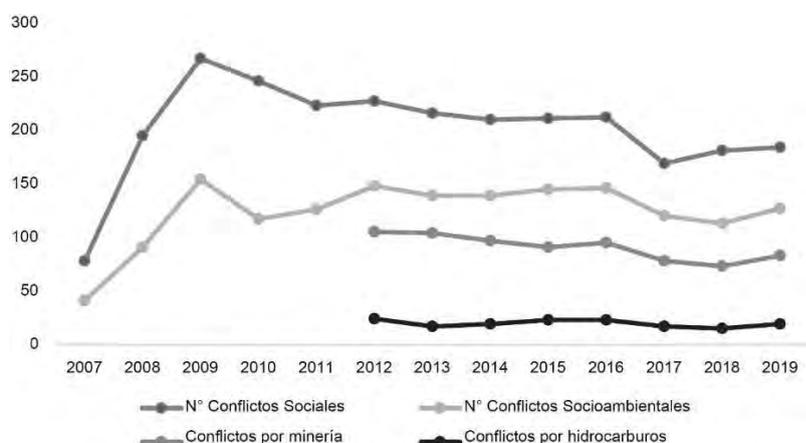
Así se evidencia la influencia económica y social, hacia y desde el sistema político, con demandas y prestaciones del sistema. El persistente conflicto social minero, como señalamos, es un buen ejemplo de la interdependencia e influencia entre estos sistemas.

El MEF está reformado hacia una economía de mercado, con instituciones como la SUNAT y los organismos reguladores, postergando la reforma de otros sectores como educación, salud, justicia, seguridad, hasta nuestros días. Olvido o ideologismo liberal, si se piensa que los servicios deben ser provistos solo desde el mercado. O también cuando los formales actores políticos pueden devenir en intrascendentes, y trascendentes las corporaciones y tecnócratas liberales, considerando que el centro de decisiones es el Ejecutivo, en particular el MEF (Rojas, 2016, p.1).

Del persistente conflicto social minero post fujimorista, se pasó al conflicto político de la última década. En ese sentido, se evidencian por las numerosísimas interpelaciones y censuras de ministros y nivel de popularidad de los presidentes. Resultando que cualquier turbación política no afecte estructuralmente al sistema político, pudiendo incluso caer los presidentes y congresos, pero no cae la economía; hay un gran consenso económico neoliberal peruano, debe tenerse en cuenta con luego de la caída de Fujimori, se pasa del autoritarismo político o centralidad en las decisiones, a una creciente libertad política, con rasgos autoritarios.

**Figura 14**

*Resiliencia política, turbación política, problema no resuelto, los conflictos sociales, la gobernanza peruana del con políticas económicas sin ser alteradas*



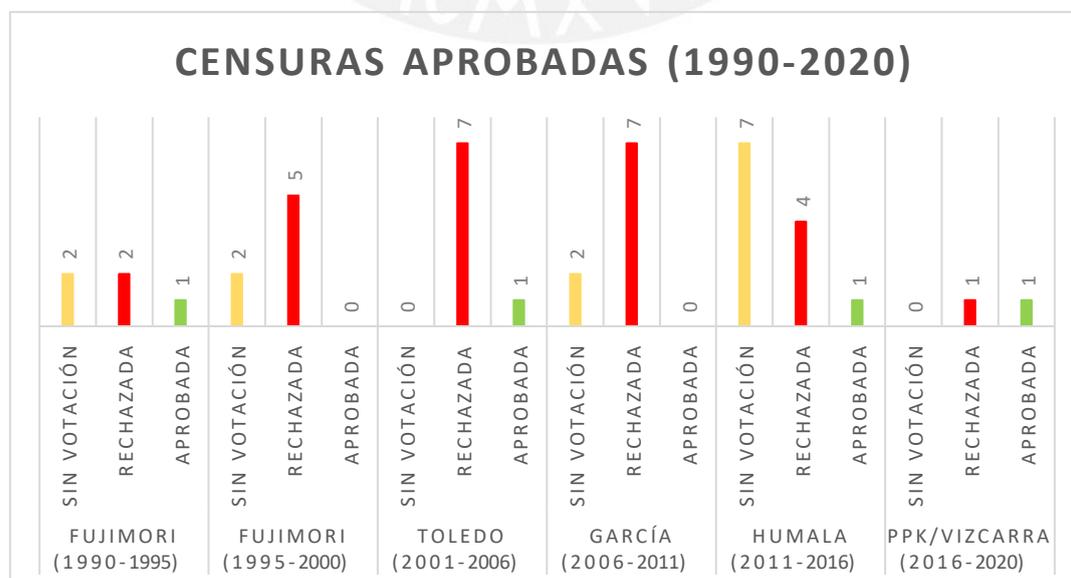
Fuente: Maritza Paredes (2020).

Se evidencia el agravamiento de la turbación política, alcanzando un límite máximo en el periodo de Castillo, por las mociones de censura, agrupadas en periodos de cinco años, en las que se distinguen cuántas han sido aprobadas, rechazadas y las que no se culminaron por falta de votación.

**Figura 15**

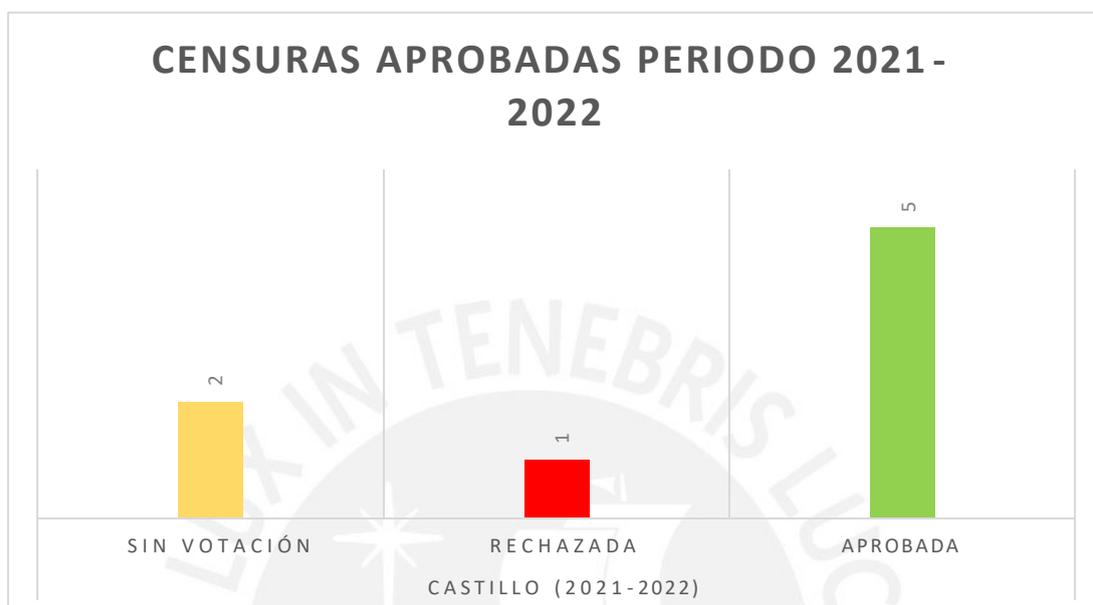
D

*Resiliencia política, el equilibrio político ejecutivo-legislativo, a la turbación política que inicia el 2016, la gobernanza peruana del con políticas económicas sin ser alteradas*



**Figura 16**

*Resiliencia política el (des)equilibrio de la clase política enfrentada, durante el gobierno de Castillo, la gobernanza peruana del con políticas económicas sin ser alteradas*

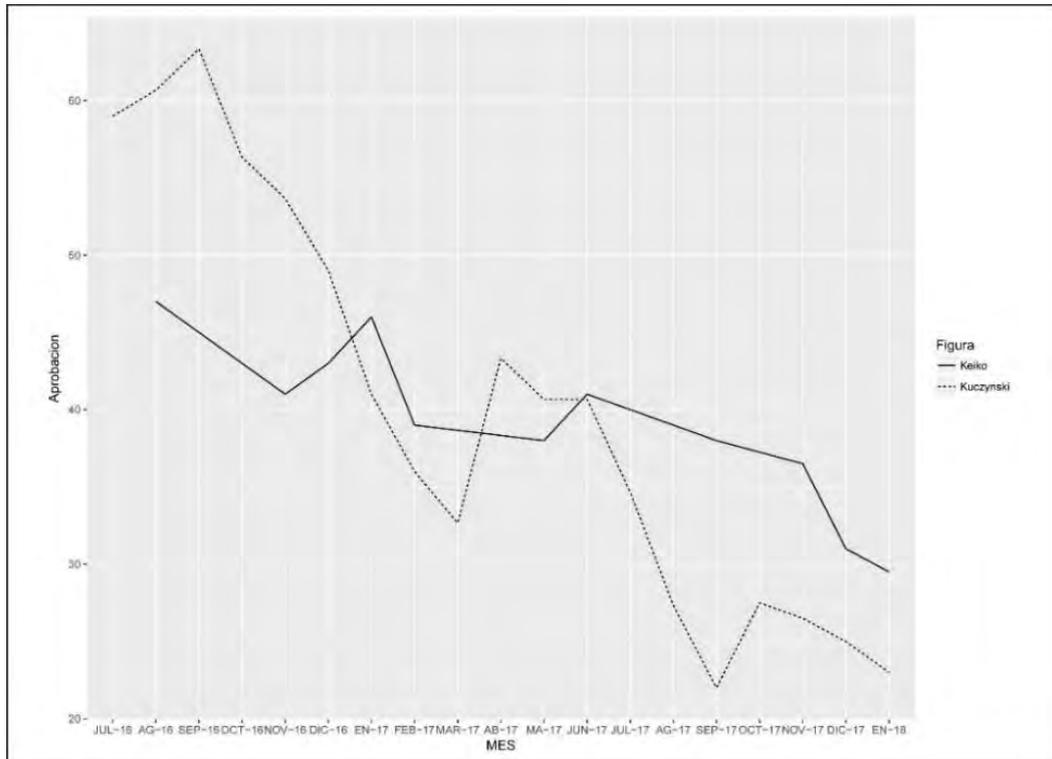


La desaprobación presidencial, en el periodo analizado 2016-2023, ha sido siempre creciente, los congresos tienen similar desaprobación, sucedió con el oficialista PPK y la opositora Keiko Fujimori, ambos tuvieron una gran desaprobación, comparativamente Castillo y el congreso alcanzaron en corto tiempo, altos niveles de desaprobación, evidenciando una gran crisis de representación, tanto en el ejecutivo y congreso.

**Figura 17**

*La Resiliencia política, la desaprobación de PPK y Keiko Fujimori como*

*representantes de la clase política, la gobernanza peruana del con políticas económicas sin ser alteradas*

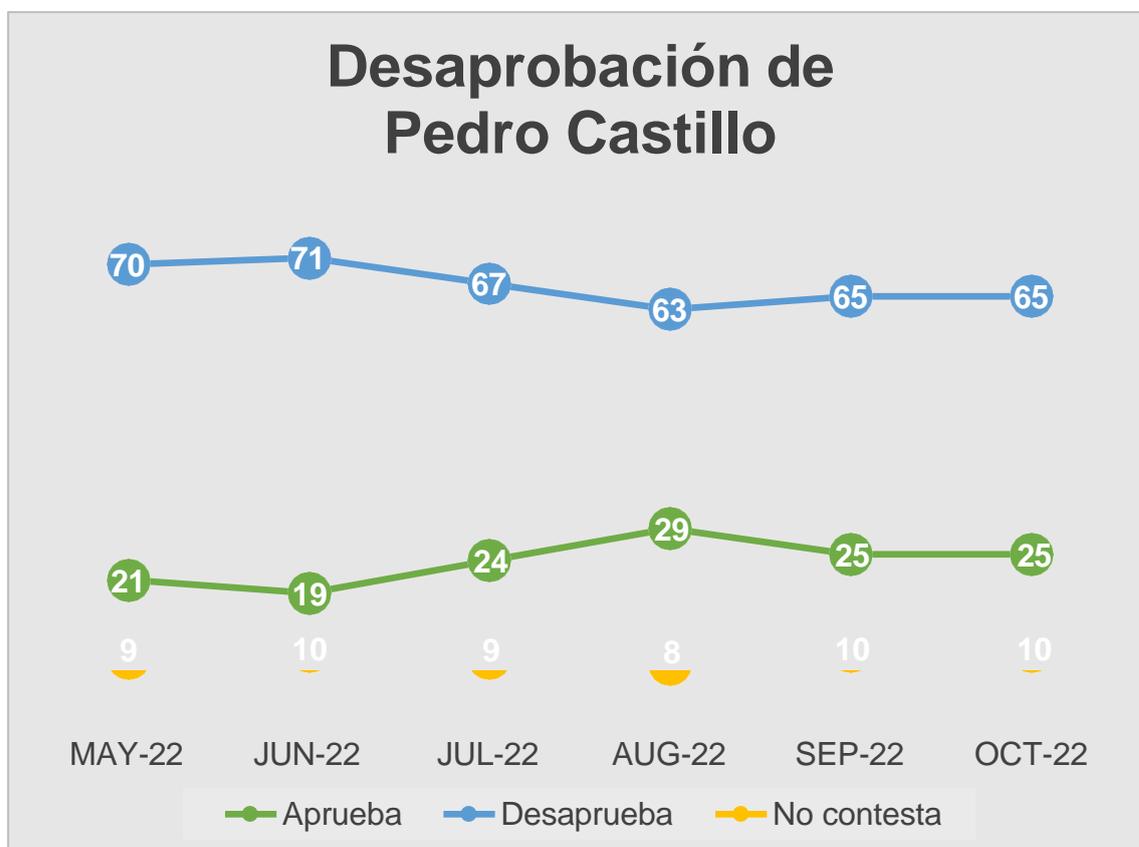


Fuente: Arce (2018).

**Figura 18**

T

*Resiliencia política, la turbación política y desprestigio político de Castillo, la gobernanza peruana del con políticas económicas sin ser alteradas*



Fuente: LR Data (2022).

### **3. CAPÍTULO III: BIFURCACIÓN O BRAZOS DEL SISTEMA POLITICO, EL MEF Y LA PCM**

#### **3.1. El MEF, la Diestra Social del Sistema Político**

Si los aspectos externos al sistema político, como económicos y sociales, influyen en el sistema político y pueden ser determinantes para la continuidad del sistema político, se debe a la actuación lineal del MEF. El sistema económico-político neoliberal debe de seguir las reglas fiscales para alcanzar las metas macroeconómicas, además de constituir una tradición e institucionalidad económica-política neoliberal, escenario que ya lleva varias décadas y permite el crecimiento económico. Para ello, el MEF cuenta con un enfoque gradual para el gasto social. A manera de poder controlar también esos recursos, el Estado tiene un rol subsidiario, incluso a manera de asistencialismo, que permite la adhesión al modelo económico de importantes sectores urbanos vulnerables.

De igual manera, existe una necesidad de legitimación popular del modelo económico neoliberal, deviniendo en un modelo económico neoliberal populista, que guarda relación con lo indicado por la constitución política del Estado. El Perú asume una economía social de mercado, trata de cumplir, al menos su principal característica, el rol subsidiario del Estado, que políticamente puede devenir en populismo. Esto quiere decir que lo que no hace el mercado, lo hace el Estado. El país tiene tradiciones originarias comunitaristas y de reciprocidad, y por el catolicismo, de solidaridad y asistencia, no se observa un capitalismo descontrolado o desregulado, pese al gran controlismo del gasto social, véase lo que indica el MEF en su portal institucional:

El enfoque de necesidades que se muestra en esta concepción determina al gasto social como aquel gasto (directo o indirecto) que realiza el Estado ante la incapacidad real de los individuos de poder integrarse eficazmente al mercado, lo cual influye en la generación y reproducción de la pobreza. (2023, p. 1)

Por nuestro sistema político “presidencialista y regionalista”, las necesidades sociales estarían atendidas a niveles promedio de la región, pues la provisión de recursos para ello está prevista. El MEF cuenta con fundamentos económicos, es decir, doctrinas o principios económicos sociales, pero los gobiernos subnacionales, regionales y locales no tienen la capacidad de gestionar esos recursos. Además, en diversas ocasiones el foco patrimonialista ilegal, regional y municipal desenfoca el uso de esos recursos del bien

común. El siempre insuficiente gasto social puede tener recortes informales por la corrupción, que sumada a la insuficiente gestión que se logra en los gobiernos subnacionales, pueden terminar contradiciendo las propias políticas sociales del MEF, por cuanto hay recursos para ser destinados a las políticas públicas sociales, incluso se tienen lineamientos administrativos y previsión del gasto social.

### **3.2. El MEF y el Control del Gobierno**

Con la captura del Estado, Durand (2012) señala que este se presentó en los 90s, en donde se introdujeron políticas neoliberales, las cuales permitieron la factibilidad del crecimiento del sector privado. Además, estuvieron presentes las ideas neoliberales en la toma de decisiones económicas, sociales y políticas. El autor indica que diversas corporaciones son capaces de impactar en decisiones políticas, incluidas las políticas sociales, sin tener que recurrir a un pago privado, pues el poder económico tiene la suficiente influencia para evitar ello. El gran foco del modelo económico neoliberal no puede ser el gasto social, sino atraer grandes inversiones, generar un mercado interno, mantener equilibrado el presupuesto, y como consecuencia de ello prever la recaudación de impuestos.

Además, afirma que “las naciones pueden desarrollarse y prosperar con mercados fuertes y Estados mínimos, pero deben ser cuidadosos con las «mafias» y la captura del Estado” (Durand, 2012, p. 22). Exista una captura del Estado o no, lo que sí existió es la influencia de lo económico y social hacia el sistema político, en nuestro caso permitiendo la continuidad del sistema político, desde la actuación del MEF como material coordinador interno de gobierno y la PCM como necesario coordinador externo y social de gobierno, siendo el formal coordinador de gobierno.

En cuanto a esta institución, indica que se ha fortalecido como el “principal centro de decisión económica, convirtiéndose así en el objetivo principal de los captores”, refiriéndose al centro de poder que constituye el MEF. Esta institución se encarga de coordinar internamente el gobierno, cumpliendo funciones como el manejo del presupuesto, diseño, y ejecución de políticas económicas. Por otro lado, el MEF “También supervisaba a las agencias reguladoras, con excepción del BCRP y, por un tiempo, de la SUNAT” (Durand, 2012, p. 30); teniendo una gran gravitación económica-política. Además, tiene institucionalidad propia, donde los sectores económicos y sociales

pueden influir en él; ello evidencia la influencia entre dichos sistemas, y no necesariamente una captura.

### **3.3. La PCM, el otro Brazo del Sistema Político**

El otro actor institucional importante para la continuidad del sistema político es la PCM, que se considera como el formal coordinador de gobierno. Sin embargo, tuvo una actuación institucional oscilante, coincidiendo con las posibilidades de solución a escenarios de tensión social, dependiendo de las condiciones políticas del MEF y de quien lo representa como premier. En ocasiones se tuvo que constituir en mediador frente a la sociedad civil, ante el debilitamiento de la representación partidaria y la ausencia de interlocutores políticos formales, conforme a lo que señala Awapara (2010). Constituyéndose así en el otro elemento esencial para la continuidad de nuestro sistema político, junto con la actuación del MEF. Dichas instituciones se han visto influenciadas cultural-ideológicamente por el neoliberalismo, evidenciando las influencias externas de los órdenes económico y social, que han permitido la continuidad del sistema político.

Las reformas económicas, dadas a partir de 1992, no significaron un empoderamiento de la PCM, sino que mantuvieron su rol formal de coordinador de gobierno. El régimen de Fujimori hizo lo necesario para una competencia y no complementariedad, entre el presidente y la PCM, mediante instituciones como el Ministerio de la Presidencia y gobiernos regionales transitorios, que hicieron se centralice y se unifique la institución nacional e instituciones subnacionales como muestra de un autoritarismo político, pues estas últimas dependían directamente del presidente. Entonces, mientras el MEF se empoderaba institucionalmente, la PCM mantenía su rol formal y administrativo dentro del gabinete, con una presidencia muy empoderada, a modo de un autoritarismo político.

Terminado el régimen de Fujimori, se mantuvo el empoderamiento del MEF, pero inició la institucionalización de la PCM. De esta manera, en el periodo 2000-2009, como parte de la consolidación institucional de la PCM dentro del proceso democratizador, se suma la tarea descentralizadora, además de la promoción de la participación ciudadana, labores que pudieron trascender e institucionalizarse, “[la PCM] apuesta por la participación ciudadana” (Awapara, 2010, p. 24), tarea que no fue del todo estructural, siendo más en casos coyuntural, administrativa y discursiva, debiendo ser política.

La PCM mediante la coordinación de gobierno, tiene las posibilidades y condiciones para la promoción de la participación ciudadana, el sistema de partidos y de toda sociedad intermedia, incluida la sociedad civil, como formas organizadas de participación que medien entre la población y la administración pública. Esto quiere decir una reconstrucción del sistema de partidos, además de promover el segundo y tercer sector, integrando así lo social y lo económico, rescatando su labor de intermediación plural, y finalmente, promoviendo los incentivos hacia la ciudadanía y población, para la inclusión y organización plural.

La PCM pudo haberse constituido como un órgano administrativo más del Ejecutivo, siendo el ente rector de la coordinación de las políticas públicas de modernización y descentralización, hacia las autoridades de todos los niveles de gobierno y sociedad civil, sin embargo, asumió un rol más administrativo que político, frente no solo a la formalidad política, sino también a la informalidad política. Esta última se ve representada en el país mediante las organizaciones sociales, económicas y de otros órdenes, que tienen protagonismo político y hasta poder de veto. La ex premier Jara, señaló el pasado 19 de mayo último, ante el periodista Ortiz en Willax, que percepción o no, todo vacío de poder que se deja en relación al Ejecutivo es llenado, refiriéndose a la actuación de la PCM o el MEF, como instituciones latentes.

En referencia a la gobernabilidad, ante situaciones de conflictividad política-social, la PCM asume la tarea de promover el diálogo y concertación con los sectores enfrentados, con el gobierno y al propio orden político. Toda protesta social evidencia no solo un descontento, sino un cuestionamiento de la autoridad, cuyas decisiones, agenda, intereses, acciones u omisiones que consideren afecta a la población. Esta posibilidad o intento forzado de inclusión política requiere mucho más que una dependencia administrativa de prevención de conflictos ex post, es decir, un procedimiento permanente y gradual de inclusión y participación política-social.

Asimismo, la PCM cuenta con una formal atribución de coordinación de gobierno, que pudo ser un gran articulador social, al menos para coadyuvar a la conexión de lo político con lo social y para evitar situaciones límite de perturbación, ya que la PCM como institución le “son asignados como interlocutores frente a una oposición política que amenaza con poner en jaque la gobernabilidad” (Awapara, 2010, p. 16).

### 3.4. PCM, el Brazo Multifacético del Sistema Político

Otra posibilidad de un margen importante de acción que tuvo la PCM, con la formal atribución de coordinación de gobierno, tiene que ver con la multiplicidad de tareas que se le ha ido encargando, contando con normas que rigen su actuación, pues toda norma tiende a ser genérica, incluso pudiendo ser ambigua en lo político.

De esta manera, se permite un amplio margen de actuación, donde pueden destacar las condiciones de operador político institucional de la PCM, trascendiendo la labor de diálogo y solución de conflictos ex post. Esto es, convirtiendo una tarea administrativa de seguimiento, a una de permanente interacción con toda organización social involucrada con lo político, más aún cuando tenemos un sistema de partidos sin partidos, con organizaciones que no trascienden más allá del interés electoral, contando más bien con organizaciones sociales o de otro orden, que cumplen las tareas que les corresponde a los partidos políticos, sin serlos formalmente.

La PCM, con una formal atribución de coordinación de gobierno, tiene algunas instituciones importadas de otras realidades, incluso de sistemas políticos parlamentaristas. Pese a ello, en el caso peruano, por la multiplicidad de tareas que se le ha ido encargando, puede haberse generado para su accionar, confundir tareas administrativas con tareas políticas más trascendentales y de urgencia por las propias características de nuestro sistema político formal-informal, permanentemente cambiantes e influenciado por lo social y económico, que le permite poder acomodarse e irse moldeando políticamente a las necesidades políticas de cada coyuntura, como es el caso de toda institución latente.

Además, la PCM pudo tener un rol más protagónico en términos políticos, pues cuenta con posibilidades de cambiar activamente sus condiciones estructurales en el desempeño de sus acciones desde el Ejecutivo. Asimismo, esta institución ha ido encargándose de tareas administrativas, como la tarea de coadyuvar a la solución de conflictos, con resultados diferentes, dependiendo de la personalidad política de cada presidente y premier, además del escenario en el que tuvo que interactuar.

En la PCM, con tantas atribuciones que le fueron otorgando y otras tantas que les fueron quitando, no alcanzó la misma institucionalidad que el MEF. Si la coordinación interna de gobierno en gran medida está a cargo del MEF, la gran tarea de articular externa

y políticamente, con especialización, potenciación y empoderamiento social, pudo ser cubierta con la PCM, quien formalmente coordina las políticas de Estado, el fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho, como una actividad permanente y gradual. La PCM pudo recuperar las tareas que le fueron encargando a espacios discursivos como el Acuerdo Nacional, incorporando incluso a todos actores con capacidad de veto, formales e informales, necesarios en todo sistema político, sean presidencialistas, parlamentaristas y de cualquier tipo. Se reitera del sistema parlamentarista se toma la institucionalidad política de la PCM.

La acción del gobierno pudo incorporar, desde la PCM, a quienes tienen incluso la capacidad de veto informal para involucrarlos y coparticipar del desarrollo nacional, como en los casos siguientes; los militares no son deliberantes formales, pueden serlo informales; la iglesia influye en el espíritu y pensamiento de las personas; las elites económicas hacen empresa también con colaboración del Estado. De esta manera, puede haber más actores importantes que deben incorporarse a la misma ruta del desarrollo nacional, cuyas tareas deben ser previstas desde el gobierno; siendo también posible que la PCM pueda complementar la articulación que realiza con el legislativo, pues deberían estar representados no solo determinados sectores sociales y económicos, sino su amplia pluralidad y mayoría posible, no expresados en el congreso.

La PCM pudo interactuar con el legislativo de mejor manera, pues en el caso del legislativo puede observarse el riesgo de quienes legislan o redactan las normas, no estén cerca de los detentadores de poder o quienes ejercen un poder fáctico, o al contrario solo algunos de los detentadores de poder monopolizan las posibilidades de la cercanía a quienes legislan, obteniendo beneficios particularistas, excluyendo a otros detentadores de poder y principalmente a quienes, por sus intereses, pueden representar intereses mayoritarios o bien común. Incluso, se pueden generar instituciones que pueden debilitar a determinados actores y hasta las mismas instituciones públicas, de una manera prevista o imprevista, “la brecha entre los redactores de las normas y los detentadores informales de poder puede crear incentivos para que los primeros diseñen instituciones dirigidas a debilitar a los segundos” (Levitsky & Murillo, 2012, p. 24).

Una actuación política de la PCM puede tener en cuenta la condición y peso social-económico de cada actor, pues el nivel de influencia y poder es desigual, de quienes siendo iguales políticamente (formalmente). Sin embargo, un actor socioeconómico

poderoso, y quien no lo es, puede no estar representado en el espacio de la redacción de normas, pudiendo generar no solo lejanía de las necesidades presentes en la realidad, sino también la anomía o no cumplimiento de la norma, siendo posible ello sólo por medios coercitivos.

### **3.5. PCM, un Brazo Latente del Sistema Político**

Téngase en cuenta que ocasionalmente, se activan las instituciones latentes, así no haya una modificación legal, ya que es solo suficiente la presión social o de terceros, dado que buscarían un cauce a su agenda, demandas e intereses incluso desde la presión, pero también desde la propia conflictividad, donde logran visibilizarse los sectores sociales generalmente excluidos.

Se afirma que existió una presión exterior para el diseño constitucional de la PCM, con una formal atribución de coordinación de gobierno, que pueda también existir una presión interna para activar una institución latente hacia determinada necesidad. No solo por el activismo social que describimos, sino también con el TC con sus decisiones, pudo activar determinadas funciones administrativas omitidas, cuando los ciudadanos piden justicia constitucional.

El esperado acatamiento de normas no solo es en la población, sino en los mismos poderes del Estado, quienes tienen un alto componente político. Las normas formales, si van acompañadas de “enforcement” o posibilidad de acatamiento de normas jurídicas, pueden conectar con las necesidades e intereses presentes en la sociedad, incluso pueden generar cambios institucionales en toda institución latente, como la PCM.

Mediante esta última, se puede amoldar a esas preferencias e intereses compartidos por una mayoría, generando una ruta hacia una institución consolidada, siendo el caso, no solo con reformas legales, sino con acondicionamiento, sirviendo al cambio institucional, “la activación/desactivación de las normas formales a causa de cambios en el nivel de enforcement puede ser una importante forma de cambio institucional” (Levitsky & Murillo, 2012, p. 37).

### **3.6. PCM y el Sistema de Partidos sin Partidos**

Mientras se esperaba la reconstrucción de un formal sistema de partidos, este era reemplazado por una tecnocracia neoliberal presente en el aparato público y heredada

desde las reformas económicas de los 90's. También interactúan reemplazando, a los ausentes partidos políticos, otras organizaciones y empresas, pues cuentan con interés en lo público, tienen una identidad al menos programática, representa los intereses sociales mayoritarios, ejercen o influyen en el poder, como pueden ser los casos del ILD y Willax, que interactúan con la institucionalidad política formal-informal, en un escenario del empoderamiento económico-político neoliberal, que se originaron desde las reformas económicas de los 90's.

La labor de coordinar el gobierno, a cargo de la PCM, tiene una tarea de ser el operador político externo del gobierno, que debió no sólo interactuar, sino articular con sectores sociales, económicos y empresariales. Esto se evidencia en materia minera, la principal actividad económica del país, que ha tenido una gran importancia pública, en un escenario de insuficiencia de estructuras partidarias que medien para ello, incluso debiendo complementar la propia tarea de la burocracia sectorial, pues “las interacciones políticas no se producen exclusivamente dentro de dichas estructuras de objetivos bien definidos (...) se dan en otros contextos, ajenos por completo a una organización política” (Easton, 1969, p. 98).

La actuación de la PCM deberá estar entrelazada a órdenes sociales, sectores económicos y demás sectores, siendo incluso formalizadas estas intersecciones para el control social y no bajo las penumbras burocráticas. El papel de los primeros ministros puede haber sido determinante, pues teniendo una función formal de coordinación de gobierno, han podido operar política y externamente en el orden social, con los sectores económicos y demás sectores, cuando esa operatividad política tenía insuficiencias, hubo una necesidad de primeros ministros de oficio político.

Pues un sistema de partidos sin partidos implica una necesaria interacción con la sociedad civil. Esta tarea de la PCM, con una formal atribución de coordinación de gobierno, fue clave, pues los formales partidos inscritos y con representación parlamentaria debieron ser los intermediarios entre la ciudadanía y el gobierno, pudiendo ser remplazados por la sociedad civil o segundo sector, con un escenario político muy denso, donde está presente y enraizada la informalidad política, por citar un ejemplo, con los “partidos-empresa” y otras franquicias electorales que compiten en un sistema de partidos sin partidos. Esto quiere decir que tenemos organizaciones para partidarias que

siguen sus propias reglas, que puede no reconocer un ente administrativo acostumbrado a interactuar con reglas formales tradicionales, como la ONPE.

Pese a ello, la PCM debió interactuar con el tercer sector, el orden económico, pues en el Perú se ha creado una falacia teórica neoliberal, de una supuesta separación entre lo económico y político, cuando están cercanamente vinculados; siendo lo económico, en nuestro caso un modelo económico neoliberal, la expresión de lo neoliberal político-ideológico. La PCM, con una formal atribución de coordinación de gobierno, debe interactuar con los órdenes sociales y económicos, y cualquier otro, como es un escenario político informal.

### **3.7. PCM, el Brazo Social de Sistema Político**

La PCM cuenta con una formal atribución de coordinación de gobierno, sin ataduras legalistas, lo que le puede permitir alcanzar su consolidación institucional para operar políticamente en el orden social. Si las normas no satisfacen las preferencias e intereses sociales, o incluso si las contradicen, se volverían una fuente importante de turbación institucional en todo aparato público involucrado, es decir, lo contrario a poder representar las preferencias e intereses sociales. Para ello, una limitada aplicación de normas consideradas o percibidas como poco trascendentes puede mejorar la estabilidad institucional.

La PCM, con una formal atribución de coordinación de gobierno, pudo conseguir la cooperación de la sociedad civil, que puede ser determinante para acometer una reforma institucional, activando instituciones latentes, pero también con instituciones que pueden o han empezado a tener institucionalidad. En cuanto a su rol de agencia o posibilidad de competitividad pública, esta institución está presente en determinadas instituciones del Estado, como la SUNAT, BCRP, RENIEC, SUNARP, entre otras.

El acatamiento de las normas puede tener su propio desarrollo político, incluso desde el propio aparato público, al respecto Levitsky y Murillo afirman:

Cuando el poder discrecional de facto sobre la capacidad de enforcement es alto, la disminución de enforcement puede producir un proceso de conversión en el que las instituciones reales se conviertan en instituciones “cortinas”. Por otra parte, mayor enforcement puede “activar” instituciones previamente latentes. (2012, p. 37)

Dado que el acatamiento de las normas puede activar las instituciones latentes, se tienen posibilidades de desarrollo o agencia, estas instituciones tienen mejores probabilidades de institucionalidad.

La PCM, con su formal atribución de coordinación de gobierno, pudo alcanzar más institucionalidad y legitimidad, si conecta directamente con las preferencias e intereses presentes en la sociedad. Como consecuencia, en tanto se conecten con las preferencias o satisfagan intereses mayoritarios, pues así las agencias públicas adquieren primero legitimidad o reconocimiento, que retroalimentándose de las preferencias e intereses que señalamos, se adquiere trascendencia pública y finalmente institucionalidad; ello sucede así se trata de preferencias o intereses minoritarios de actores claves con poder de veto, como los poderes facticos, que prefieren, si es el caso, optar por el incumplimiento de las normas, a reemplazarlas.

En materia social, las idas y venidas de la PCM no han generado la misma continuidad que sí logró la MEF; lo que se evidencia de los niveles de solución que se tuvo a la conflictividad social, más aún si se debe interactuar en un sistema de partidos sin partidos, con organizaciones electorales inmediatistas, pero también con organizaciones que pueden cumplir la tarea partidaria. Como ejemplo de ello, existen gremios formales como CONFIEP, medios de comunicación como Willax y empresarios como Acuña. El congreso termina no siempre representando a las fuerzas sociales y económicas, sino a particularismos, las organizaciones electorales-políticas y no políticas-electorales, con institucionalidad política partidaria.

De esta manera, terminan alienados al sistema político, actores económicos y sociales, de manera diferente, lo que refuerza la institucionalidad política del alto gobierno. Siendo el MEF el encargado de la parte interna, y la PCM, de la externa de la coordinación de gobierno, los resultados fueron distintos para estos dos actores institucionales. En la materia económica el alineamiento fue mayoritario, incluso desde una economía informal, al complementarse con la economía formal, pues el sector informal genera más del 80 % de empleo. Sin embargo, donde hubo claros retrocesos fue en el desempeño de los gobiernos regionales y locales, ahora como nuevos generadores de perturbación política, por su deficitario desempeño público, con algunas regiones, donde los actos de corrupción pueden haber pasado a normalizarse.

Durante los años 90's, el poder de Fujimori estaba concentrado tanto, que existía un ministerio de la presidencia y los CTRS, los organismos regionales transitorios dependientes directamente de la presidencia. Luego de la caída de Fujimori, se reinicia un nuevo proceso de regionalización, sin embargo, la ejecución presupuestal a cargo de los gobiernos regionales y locales es de media a la baja. Mientras en el gobierno nacional sucedía una alta eficiencia del gasto y no necesariamente una eficacia en la provisión de servicios públicos como educación, salud, justicia, seguridad a la población, con disciplina fiscal y el control o dominio del gasto público para mantener equilibrado el presupuesto, y prever la recaudación de impuestos y su destino. Es una paradoja que, en materia de ejecución presupuestal, en los gobiernos locales se puede estar ejecutando menos del 50 % del presupuesto, pese a las grandes necesidades insatisfechas.

Del 2016 en adelante, ya con la turbación política, se evidencia la insuficiente capacidad en la gestión pública presidencial, se sitúa por debajo de la media anterior al 2016, en términos de ejecución presupuestal, en los gobiernos subnacionales incluso es mucho menor la ejecución presupuestal.

### Figura 19

*Estado pequeño, pequeña ejecución presupuestal local*



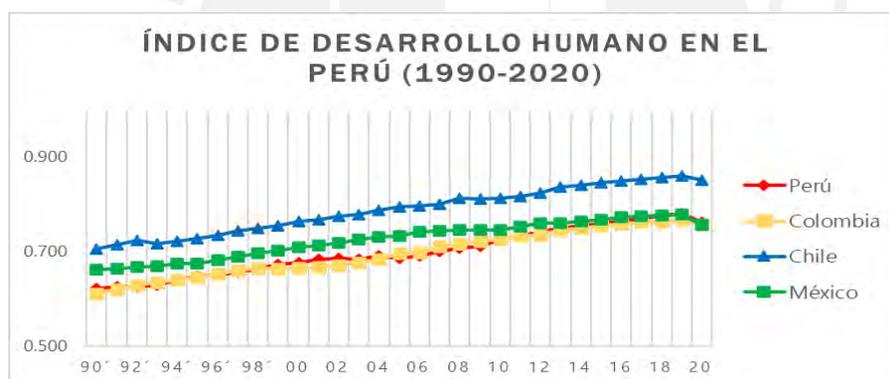
Fuente: Comex Perú (2020).

Los índices de desarrollo humano pudieron mejorar aún más, a la par del crecimiento económico. El Perú puede mostrar índices de desarrollo humano promedios de la región, que evidencia las posibilidades alcanzar el desarrollo con una mejor gestión pública, resolviendo las insuficiencias del proceso de desconcentración del Estado. Siendo posible que el ejecutivo y la coordinación de gobierno deban reasumir las tareas públicas prioritarias como salud, educación, seguridad e infraestructura, pues los gobiernos subnacionales evidencian déficits en la gestión pública.

Por otro lado, la fuente de legitimidad del sistema político se relaciona con los índices de desarrollo humano alcanzados, según indicadores de acceso al bienestar en la población, de manera similar a los países de la Alianza del Pacífico y en la disminución de la pobreza. El sistema político neoliberal, con rasgos autoritarios, se puede haber legitimado socialmente, según los indicadores siguientes.

**Figura 20**

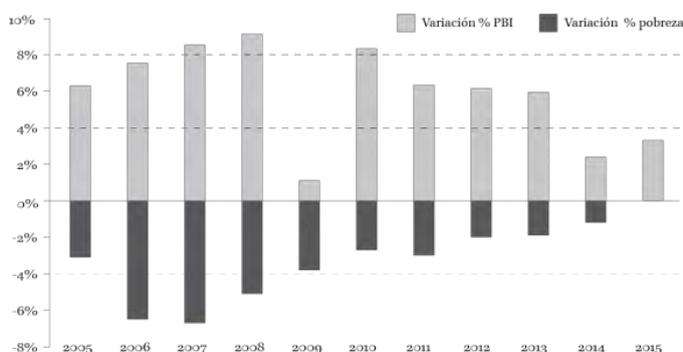
*Mercado grande y legitimidad neoliberal social*



Fuente: adaptado de Expansión (2022).

**Figura 21**

*Disminución de la pobreza-aumento del PBI y legitimidad neoliberal social*



Fuente: Herrera (2017).

## **4. CAPÍTULO IV: PRESIDENCIALISMO CONTEMPORÁNEO**

### **4.1. Vizcarra, Presidencialismo con Vacancias Presidenciales**

Vizcarra, tuvo tres momentos clave en su carrera política, el primero cuando Gobernador de Moquegua pudo mostrar algunos indicadores de desarrollo regional; el segundo cuando asume la campaña electoral de PPK y logran pasar a la segunda vuelta, restando votos a Mendoza y Barnechea; el tercero cuando se desmarca de PPK y suma con el resto de la clase política, propiciando la renuncia de PPK, siendo su operador político, quien luego sería premier, el también ex presidente regional Villanueva.

El presidente Vizcarra forzó, la PCM coadyuvo a ello, a los fujimoristas y apristas, a una reforma política, si se quiere al comienzo de una reforma política, esta tuvo como su eje, el contar con militantes y no adherentes, quienes al conformar un partido, de militantes con derechos y obligaciones, ello signifique la inscripción de un partido, esa fue una medida trascendental en la reforma política, son 24,800 afiliados lo que deben pertenecer a un partido, quienes responderán políticamente, en concordancia con la identidad de cada partido, principios, ideología, programa políticos y su actuación.

Con unas elecciones adelantadas, al haber disuelto el congreso, al negarse por dos veces la confianza a gabinetes del presidente PPK, la segunda negativa, se aducía era una negativa fáctica, donde vimos, como el premier Del Solar ingresaba al hemiciclo un tanto forzadamente, pues se pretendía impedir su ingreso, ocupando el escaño del congresista Gino Costa, para cumplir con la formalidad del segundo pedido de confianza, aunque los fujimoristas y apristas negaran este hecho; es así como se tomó la decisión de cerrar el congreso y convocar a las elecciones adelantadas del congreso, para salir de la turbación política y contar con un nuevo congreso.

### **4.2. Vizcarra en la Acción de Coordinación de Gobierno, en la Pandemia**

Luego del corto periodo de la era Cateriano como premier, que consideró, que la confianza por parte del congreso era prácticamente un hecho, una vez más al tratar con los líderes de las agrupaciones con representación parlamentaria, sin tener claros compromisos con los grupos parlamentarios, al menos sus representantes o voceros, el negársele la confianza por parte del congreso, fue reemplazado por el general Martos, quien tuvo que afrontar la pandemia, con una PCM que adquirió un rol más protagónico,

muchas de las medidas tuvieron un componente militarizado, téngase en cuenta la formación militar de Martos, siendo general de división retirado.

Así tuvo que afrontarse la pandemia, fue necesario priorizar el sector salud y lo que corresponde al orden interno, Martos venía desempeñándose como ministro de Defensa, articulando con la ministra de salud una respuestas a tan grave situación; cerrar todo no fue lo indicado, lo dicen las realidades de todos los países, en muchos de los cuales efectivamente no se tomó tan extrema medida, como saberlo puede decirse y con algo de razón, el problema fue mantener esta medida, pese a las nuevas evidencias que indicaban ser contraproducentes, pues luego generaba las aglomeraciones en los pocos momentos de apertura a las que podía accederse; el tema de las vacunas si fue un grave error, que sumo a no comprar suficientes pruebas moleculares, o solo ellas, esos errores fueron descapitalizando la legitimidad, pese a que Mazetti en Salud, parece era la más indicada para esta misión imposible.

En un sistema político, quienes son actores para la toma de decisiones, son de una parte en el ejecutivo el presidente de la república, como jefe de estado y gobierno, el premier como coordinador formal, destacando el rol del MEF como coordinador material de las políticas públicas sectoriales, que han permitido el gran crecimiento macroeconómico de las últimas décadas, que se entienden persiguen otorgar bienestar a la población. Del otro lado en el legislativo desde la mesa directiva el presidente del congreso que dirige este poder del Estado, donde desataca el proponer la agenda, priorizando o relegando el tratar temas de interés de la república, la labor que luego se desarrolla en las comisiones ordinarias del congreso, desde donde se llevan a cabo un seguimiento de las políticas públicas sectoriales, el pleno del congreso es un espacio de consenso, donde impera la regla de mayoría, la discusión puede ser que intereses representan las mayorías y minorías.

#### **4.3. Con Vizcarra, Reactiva, el MEF como Centro de Decisiones, Antes y Después de la Pandemia**

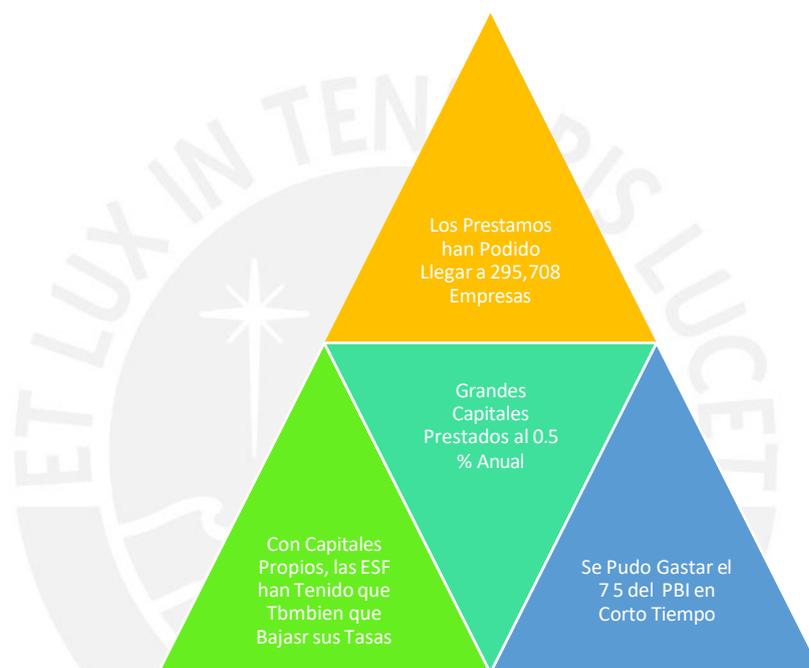
Desde el centro de poder político - económico, con motivo de la pandemia se configuró desde la coordinación entre el BCRP y MEF, una política pública monetaria fiscal, que buscaba trascender la inyección de capitales públicos a la económica de manera directa, el objetivo de reactivación de la economía pudo conseguirse, hacia las

empresas empezando por las más grandes, lo que sumaba a los bonos dirigidos a los sectores vulnerables.

De acuerdo con lo mencionado por Mendoza, Leyva y Anastacio (2020), el programa Reactiva Perú se conoce como “una política monetaria-fiscal no convencional y surgió porque, en las condiciones actuales, de caída brutal del nivel de actividad económica, se requería de una política de ese calibre”.

### Figura 22

*Ejes Técnicos de Plan Reactiva Perú del MEF*



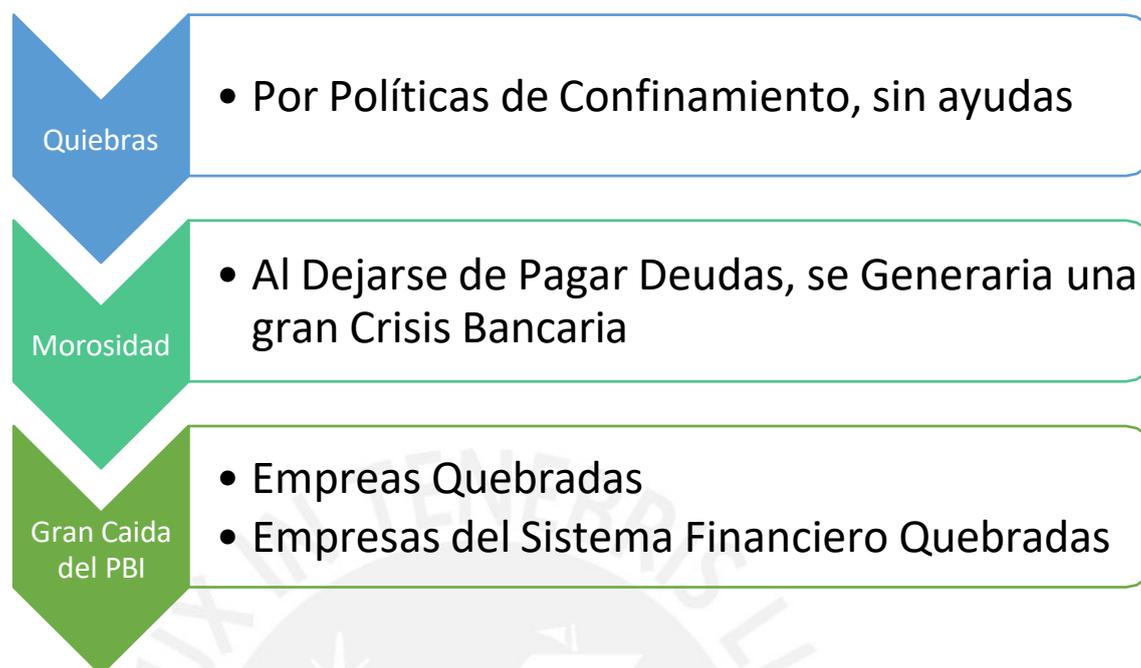
Fuente: adaptado de Dargent (2009).

En ese sentido, se tienen 4 aspectos importantes dentro del programa Reactiva Perú:

- El préstamo que otorgó el BCRP a través de las empresas del sistema financiero, a una tasa de interés del 5% anual.
- El programa alcanzó un total de 295,708 empresas, cuyo 97% pertenece a las Mypes.
- Las tasas de interés activas bancarias se vieron reducidas en gran medida.
- El programa aportó cerca de 7.3 puntos al PBI, que sería 4.8 puntos más del gasto anual estimado por el MEF para combatir la pandemia.

**Figura 23**

*¿Qué hubiera pasado si RP no se hubiera creado el MEF? Planteamos los escenarios*



Fuente: adaptado de Dargent (2009).

Por otro lado, se planteó la situación en donde el programa Reactiva Perú no se hubiera planteado y desarrollado, por lo que se determinaron tres posibles consecuencias:

- Debido a nuestras políticas de confinamiento (cuarentena obligatoria), muchas de las empresas hubieran dejado de existir, dado que no existían un equilibrio entre sus ingresos y gastos.
- La posibilidad de que se origine una crisis bancaria, dado que las empresas no tendrían cómo pagar sus deudas y se tendrían muchas compañías morosas.
- Debido a las empresas en quiebra, se hubiera presentado una fuerte caída del PBI y, por ende, una mayor complicación para recuperar la economía, siendo el BCRP, MEF y las ESF, actores importantes para evitar el colapso.

#### **4.4. Indefensa al presidente Vizcarra**

Incapacidad Moral Permanente, que en sus inicios, hace demasiadas décadas refería a una enfermedad mental irreversible, devino en la actual incapacidad moral que fundamentalmente esta referida, a un hechos notorio de lo indebido, que debe traducirse

en votos 83 votos, que motivada o no, razonada o no, bastan los votos para tomar la decisión, cierto que el presidente puede ejercitar su defensa, pero igual no es vinculante para una decisión como debe suceder en todo proceso, pues los argumentos pueden o no ser tomados en cuenta; como calificar un hecho notorio de lo indebido, que tiene generalmente la procedencia de una investigación periodística, que puede bastar y tomar el acuerdo con la cantidad de votos que se señala.

No es una decisión judicial, que mediante el debido proceso puede demostrar la comisión de hechos indebidos, pero no permitidos legalmente. Tampoco es un juicio de valor sobre la moral, el bien del mal, la justicia de la injusticia, lo correcto de lo incorrecto, que, bajo un orden lógico, bajo determinados principios filosóficos, puede hallarse determinada condición moral, que se le pueda exigir al presidente, de pronto desde un consejo de quienes tienen amor por el conocimiento, los filósofos. Pero sucedió, en noviembre del 2020, mediante una vacancia express, que nadie esperaba, sucedió, incluso con una alta votación.

#### **4.5. Sagasti, el Presidente de la Transición, como Conjugar Salud y Economía**

Designado Merino, por el congreso, como presidente, ante la vacancia de Vizcarra, con pocos días en el cargo, hubo un primer estallido social, focalizado en Lima, importantes sectores de la juventud urbana se movilizaron, teniendo su zenit, en los enfrentamientos con la policía, donde fallecieron dos de los protestantes, hubo numerosos heridos. Ante ello, el congreso tuvo que volver a decidir sobre la sucesión presidencial, designando a Sagasti como presidente, en modo similar a lo sucedido con Paniagua, no siendo el presidente del congreso, sin embargo tuvo que elegirse a alguien que no proponga de las filas la mayoría del congreso, el consenso, forzado por las protestas urbanas de jóvenes en Lima, ante la sucesión presidencial de Merino, quien tuvo que pagar el costo político de la inestabilidad política y la propia vacancia de Vizcarra.

Con Violeta Bermúdez en la PCM y Waldo Mendoza en el MEF, tuvo que coordinarse el gobierno de transición política, el Perú estaba a la saga en cuanto a la vacunación de su población, la decisión política de priorizar ello, incluso con un rol proactivo de la coordinación de gobierno y la misma presidencia, el sector salud, tuvo todas las condiciones para lograr el inicio y consolidación de esta medida sanitaria, la

vacunación masiva se hizo en el resto de países del orbe, tuvo que hacerse en el Perú y superar las insuficiencias del gobierno de Vizcarra en ese sentido.

Dargemt (2021) hace notar un hecho político, que puso a prueba el mismo modelo económico, “un paro de trabajadores del sector agroexportador se armó para demandar la revisión de una serie de incentivos para la promoción de esta actividad aprobados en el año 2000 (Ley N.º 27360)”, ello graficó que más allá de los conflictos sociales minero-ambientales, existían otras demandas sociales, ahora vinculadas de la agro exportación, donde el modelo incentivaba el sector, con la flexibilización de derechos laborales, por las protestas tuvo que consensuarse, por parte del ejecutivo y legislativo, algunas medidas de salvaguardas laborales, teniendo el MEF un rol protagónico para ello.

La principal tarea del gobierno de transición fue convocar a elecciones, sucedió, pasaron a la segunda vuelta Castillo y Fujimori, ganando en segunda vuelta Castillo, que expresaba el anhelo reivindicativo, de sectores sociales postergados, no capitalinos, incluso no urbanos, a riesgo de más inestabilidad política, como sucedió, una vez instalado el gobierno de Castillo.

#### **4.6. Castillo Desaprobado, Francke-Velarde Aprobados**

Irrumpió Castillo, no con su elección presidencial, en la escena política nacional, sino cuando lidero aquella huelga de profesores siendo presidente PPK, a quien se le pudo ir de las manos la huelga; si confrontar al sistema neo liberal era el objetivo, si se pudo hacer frente a un gobierno con las insuficiencias conocidas, pero de ahí a pretender la desestabilización del propio Estado, por algunos sectores aún más radicalizados del magisterio, con movilizaciones en el parque Kennedy (cerca de la Calle Tarata), la amenaza de un primer paro general nacional, además de las movilizaciones permanentes en el centro de Lima y las regiones del país, fueron las acciones políticas-gremiales de aquel entonces..

Empezó a ser demasiada carga política para los profesores de educación pública, que en su mayoría no tienen necesariamente esos objetivos políticos, aunque sus dirigentes luego pasaron hasta a formar la actual bancada congresal magisterial, pues sus objetivos si son de reivindicación laboral, aumento de sueldos, necesidad de consensuar las futuras políticas educativas, dado que debido a lo que pasó, ningún tecnócrata

imaginará imponer su agenda, consensuar la metodología de la evaluación más no eliminarla (la Ministra no descarto esa posibilidad), ser el único interlocutor de los profesores (es presuntuoso, por decir lo menos). Aun cuando la huelga tuvo que levantarse, logró el objetivo político constituirse en una figura política nacional de la izquierda, que le permitió ser candidato con Perú Libre, pasar a la segunda vuelta y luego ser elegido presidente.

#### **4.7. Castillo y la Coordinación de Gobierno de la PCM y MEF**

En el primer año del gobierno de Castillo, el IEP indicaba un 77 % de desaprobación para el congreso; en el caso del ejecutivo IEP señala una desaprobación del 61 %, esa era la tendencia. El congreso voto la primera vacancia y segunda vacancia, no obtuvo los votos. Eran señales claras de una creciente turbación política. Pudo haber desgobierno político-partidista, pero con gobierno económico, la coordinación de gobierno tuvo en la PCM, a premieres muy políticos-partidarizados y radicalizados, como Bellido, Vásquez, Torres y Chávez, la coordinación de gobierno asumió para si una tarea política de movilización social, siendo emblemático los consejos de ministros descentralizados con Torres promoviendo más enfrentamiento y menos consenso político, teniendo como norte la convocatoria a una Asamblea Constituyente, que el congreso desaprobó

Los consejos de ministros descentralizados, pudieron tener un costo elevado, por el desplazamiento de las autoridades y participantes y un resultados mínimo, pues devinieron en tribunas políticas- partidarizadas, que de avances de gestión, la media del contenido de dichas actas, de los consejos de ministros descentralizados, evidencian resultados de participación, mas no necesariamente sobre el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas sectoriales, su necesaria deliberación técnica y búsqueda de consenso para el desarrollo regional<sup>1</sup>.

En el primer año de gobierno de Castillo, el dólar incluso tenía una tendencia a la baja, en un escenario de recurrente turbación política, había confianza en el mercado sobre las políticas económicas y fiscales, con Velarde en el BCR, antes con Francke y luego

---

<sup>1</sup> Actas de los consejos de ministros descentralizados.  
<https://www.gob.pe/institucion/pcm/colecciones/6143-actas-de-los-consejos-de-ministros-descentralizados>

con Graham en el MEF, incluso a diferencia de Francke, Graham, el siguiente ministro en el MEF no es socialista y ha sido funcionario de carrera en el MEF, incluso ha sido presidente de la Superintendencia del Mercado de Valores. Las políticas macroeconómicas son las mismas de los 90s; pero también fueron las mismas políticas sin reformas en salud, educación y seguridad, donde el Estado no cambio mucho desde los 80s, así Castillo, con investigaciones por corrupción por parte de la Fiscalía de la Nación, fue vacado luego del intento de autogolpe de Estado, mientras se mantenía el gobierno económico.

#### Figura 24

*Nivel de Agravamiento de la Perturbación Política en la Fuerza Presidencial, por las Censuras de Ministros, Vacancias Presidenciales, Cierre del Congreso*



## **5. CAPÍTULO V: FUNDAMENTOS E INDICADORES DEL EMPODERAMIENTO DEL MEF**

### **5.1. Fundamentos Políticos -Económicos del Sistema Político**

Con las reformas económicas de los 90s., el Estado se reformó, en particular el MEF, esta reforma también significó la llegada de capital humano proveniente del sector privado, la alta burocracia en el MEF fue reemplazada por técnicos neoliberales, ello posibilitó las reformas del propio mercado, el cual, los técnicos neoliberales, conocían y eran parte de él, esa constante se mantuvo incluso hasta la fecha, excepto el economista socialista Francke del gobierno de Castillo, quien tuvo que mantener las mismas políticas neoliberales, demostrando que el MEF no podía subordinarse al poder político, nos referimos a los técnicos neoliberales, ya en épocas recientes, formados o haciendo carrera pública desde la burocracia neoliberal descrita.

Antes de los 90s., los técnicos del MEF debían subordinarse al poder político, el poder político era su fuente de legitimidad, siempre era posible atender el gasto populista, pese a tener un mejor nivel técnico en comparación con el resto de los sectores públicos. Como dijimos, eso cambió a partir de los 90s., los técnicos de la alta dirección del MEF adquirieron un nivel de autonomía y continuidad con las políticas económicas neoliberales, los principios o fundamentos macroeconómicos de disciplina y equilibrio fiscal, con un gran incentivo hacia las grandes inversiones, empezando por la minera, de países del primer mundo, a la que se sumó la de servicios, que incluye el comercio, como es el caso de las inversiones chilenas.

El empoderamiento del MEF alcanzado en los 90s, significó un nivel de autonomía del poder político, incluso luego del autogolpe de 1992, el MEF, concentró más poder aún, legislándose con decretos del ejecutivo con un boom de reformas económicas, que configuraron el modelo económico neoliberal, ello fue posible con la llegada de técnicos neoliberales provenientes del sector privado, esta alta dirección incluso podía tener un régimen laboral distinto, evidenciando una autonomía funcional también interna. Construyéndose una isla de eficiencia con relación al resto del aparato público, lo que pudo ser replicado en entes de gobierno como la SUNAT, SUNAD, OSITRAN e INDECOPI, a lo que se puede sumar RENIEC, SUNARP.

Incluso el propio Fujimori, preparando su tercera reelección trato de hacer virar el modelo económico que atrae grandes inversiones extranjeras y ortodoxa, hacia uno

nacionalista y heterodoxo, contradiciendo lo que el mismo propugno como modelo económico, sin embargo siendo las reformas macro económicas estructurales o sistémicas, que trascienden lo económico hacia lo político y social, no pudo hacer realidad ese objetivo, esta es una mejor evidencia de como las reformas económicas se despersonalizaron de su propio impulsor, y su voluntad personal. Evidenciando también una naciente institucionalidad en el MEF y sus políticas macroeconómicas. En ese sentido, “Tras el fujimorismo, el MEF no volvió a ser el ministerio politizado de los años ochenta, sino que mantuvo un alto nivel profesional que le ha permitido restringir el manejo político de la política económica”, conforme a lo mencionado por Dargent (2009).

De la politización del MEF de los 80s, a su profesionalización de los 90s., es necesario evidenciar el nivel de independencia que adquiere el MEF, en principio se asume que los técnicos no cuentan con independencia, se señala que este se deriva del poder político, comparativamente, puede establecerse que en relación con los 80s., tiene más independencia, más profesionalismo, más coherencia técnica, más previsible y menos politizado. Incluso ya sin Fujimori, mantuvo el nivel técnico, recordemos que incluso en el segundo gobierno de Fujimori se alcanzaron niveles de crecimiento superiores al 6 % anual. Dargent, reconviene en referencia a Conaghan, quien señala que el poder de los expertos del MEF dependía de sus patrones políticos.

Dentro del rango de años señalado, el MEF alcanzó institucionalidad, incluso política, pues los actores políticos, partidarizados o no, no han podido tener influencia en el MEF; la propia crisis económica no ha posibilitado la pérdida de la independencia del MEF, evidenciando una importante institucionalidad económica-política. A la alta dirección del MEF, incluso con un régimen laboral distinto al del personal de Carrera, se le ha venido sumando personal de carrera que pudo ser formado en la misma línea neoliberal, que ha permitido el crecimiento económico de las últimas décadas.

## **5.2. Construcción de Indicadores Cualitativos del Nivel de Empoderamiento del MEF**

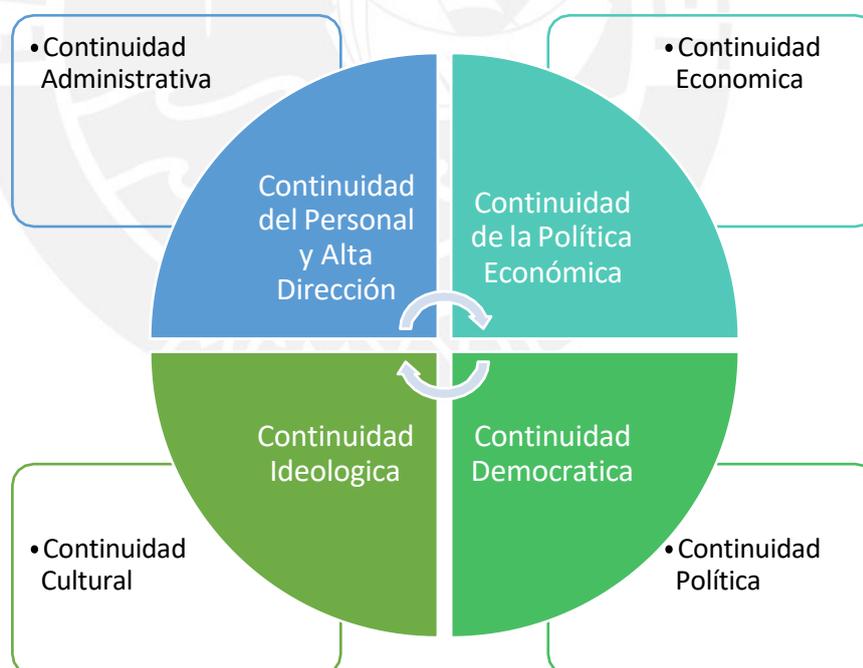
Siendo el eje investigativo, determinar la centralidad del poder que ejerce el MEF, en materia Económica - Política, en el orden de la coordinación interna de gobierno, cuyo responsable formal es la PCM, siendo así actores institucionales claves, que han permitido la continuidad del sistema político, pese a la turbación política que inicia el 2016, manteniendo el crecimiento económico, incluso por encima de algunos países de la

región. Se utilizó el documento de investigación realizado por Dargent (2009) que consolida la evaluación de la actuación del MEF como actor institucional que genera valor político. Ello se evidencia desde indicadores cualitativos de sostenibilidad, eficiencia y pertinencia, que se pasa a señalar, que han logrado el impacto económico, el crecimiento económico, el impacto político, siendo eficaz para la continuidad del sistema político, en la coordinación de gobierno que coadyuva el MEF con la PCM.

Se evidencia las condiciones para la continuidad en el MEF y su transversalidad dentro del sistema político, particularmente en referencia a la actuación del MEF, este se sustenta en la continuidad del personal de planta, pero sobre todo en la alta dirección, para ser el soporte de la continuidad de las políticas económicas neoliberales. Consideramos que ello, a su vez, también ha significado una continuidad democrática, como continuidad política, con sus imperfecciones, y finalmente también ha resultado la continuidad ideológica, hacia una cultura neoliberal.

### Figura 25

*Primer Indicador Cualitativo: Sostenibilidad. Continuidad en el MEF, para la Continuación del Sistema Político*

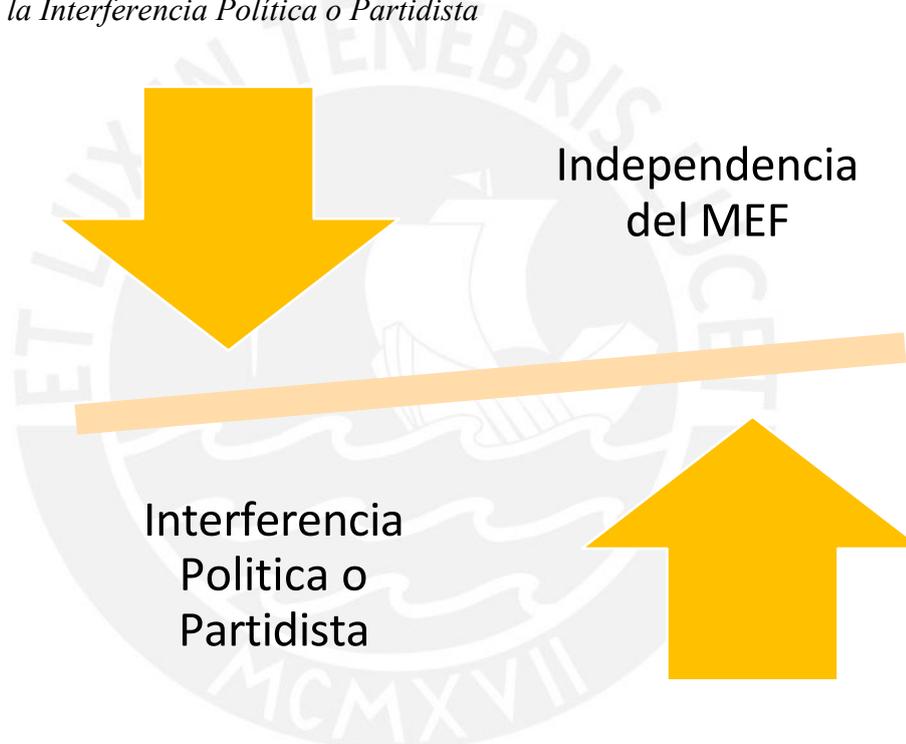


Fuente: adaptado de Dargent (2009).

Se evidencia la independencia del MEF, frente a interferencias políticas partidistas, que incluso podían provenir del mismo partido de gobierno, como sucedió en los sucesivos gobiernos, a partir del 2000, pues terminaba imponiéndose el criterio tecnocracia del MEF frente a cualquier otro. Con PPK, el Partido Peruanos por el Cambio no propugnó que el plan de gobierno trascienda la formalidad presentada ante el órgano electoral, paso lo mismo con Vizcarra y sobre todo con Castillo, los documentos partidarios presentados ante el órgano electoral difieren de las políticas económicas aplicadas en sus gobiernos.

**Figura 26**

*Segundo Indicador Cualitativo: Sostenibilidad. Continuidad de la Independencia del MEF frente a la Interferencia Política o Partidista*

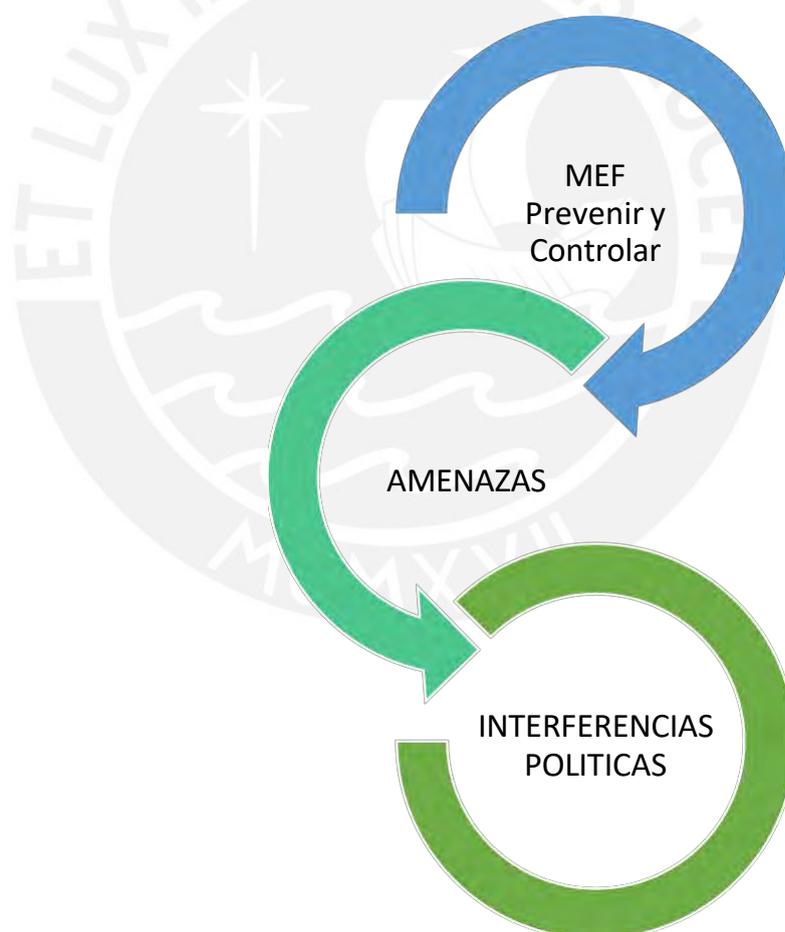


Fuente: adaptado de Dargent (2009).

Se evidencia que el MEF previene y controla las interferencias, incluida las políticas - partidistas, con estrategias como tener un permanente enlace técnico presente en el congreso y comisiones involucradas, que puede actuar a modo de asesor técnico, pasa también en los procesos de deliberación para el presupuesto participativo, donde la opinión tecnócrata tendrá un mayor peso por sobre cualquier otra. Consideramos que incluso estructuralmente, las políticas públicas económicas constituyen normas legales expresas, con cumplimiento coercitivo, que incluye sanciones administrativas, a modo de candados legales que protegen dichas políticas económicas, anticipándose así a cualquier interferencia en contrario.

**Figura 27**

*Tercer Indicador Cualitativo: **Eficiencia.** Estrategias del MEF para Prevenir y Controlar Interferencias*

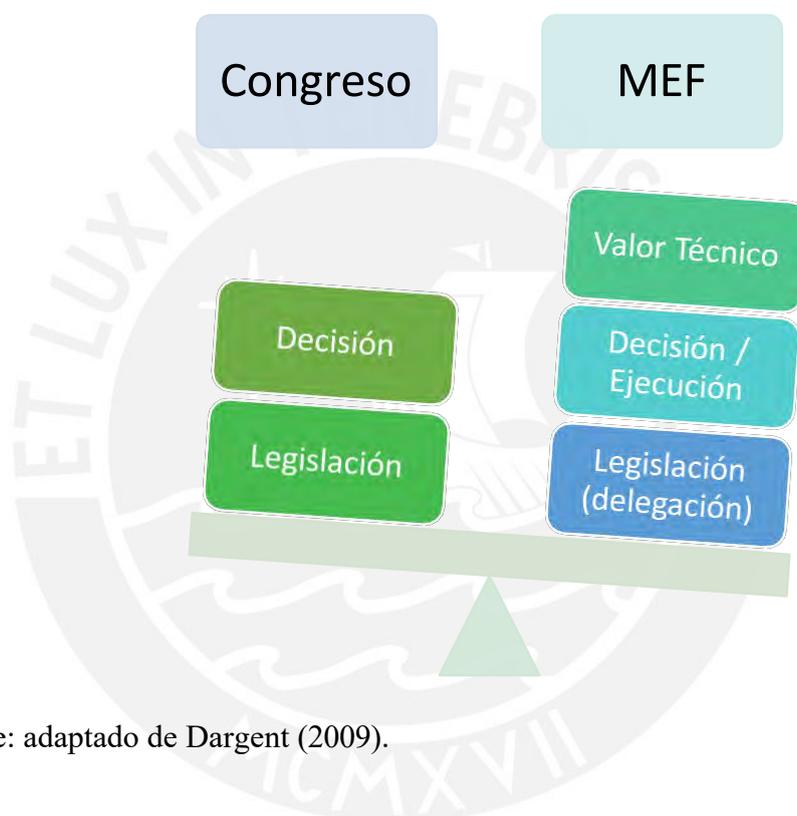


Fuente: adaptado de Dargent (2009).

Se evidencia que el MEF acumula poder, de su formal actuación de ejecución, pero también sobre su labor legislativa por delegación, la regla no escrita es que en materia económica, será común la delegación de facultades al MEF para legislar, la excepción es la legislación del congreso en materia económica, que debe concordar con la estructura legal económica, que si la contradice será formalmente observada y contradicha mediáticamente por la tecnocracia económica neoliberal administrativa o no.

**Figura 28**

*Cuarto Indicador Cualitativo: **Eficiencia**. Acumulación en el MEF de Valor Político Técnico, Legislativo y Ejecutivo*

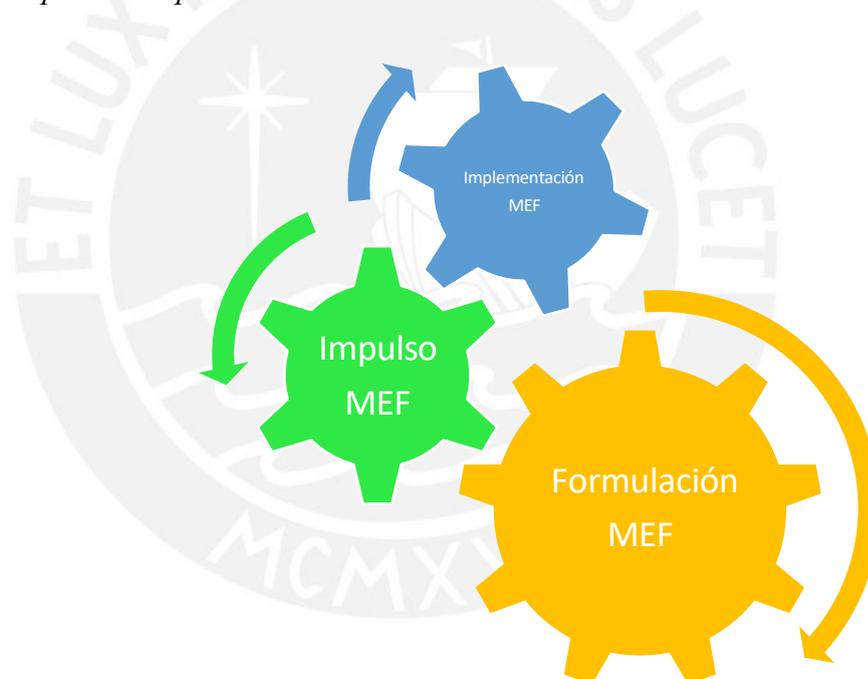


Fuente: adaptado de Dargent (2009).

Se evidencia que las políticas públicas tienen en el MEF a un actor institucional clave, no solo para su implementación, sino también para su impulso y primigeniamente para su formulación, teniendo como base las reglas fiscales de disciplina fiscal y ahorro, del incentivo a las grandes inversiones, de la estabilidad tributaria; es poco probable que una política pública que contradiga la estructura macro económica neoliberal pueda ser formulada, impulsada e implementada por el MEF, salvo que suceda, excepcionalmente, una decisión del TC, como fue el caso de la devolución de los fondos del FONAVI, o sea tal la presión social que los haga retroceder, como fue el caso de la llama Ley Pulpin, donde entre los 18 y 24 años se considero pueda pagarse la mitad de los beneficios sociales, a modo de incentivo del empleo juvenil.

**Figura 29**

*Quinto Indicador Cualitativo: Sostenibilidad. Cuasi Monopolio en el MEF para la Formulación, Impulso e Implementación de la Políticas Públicas*

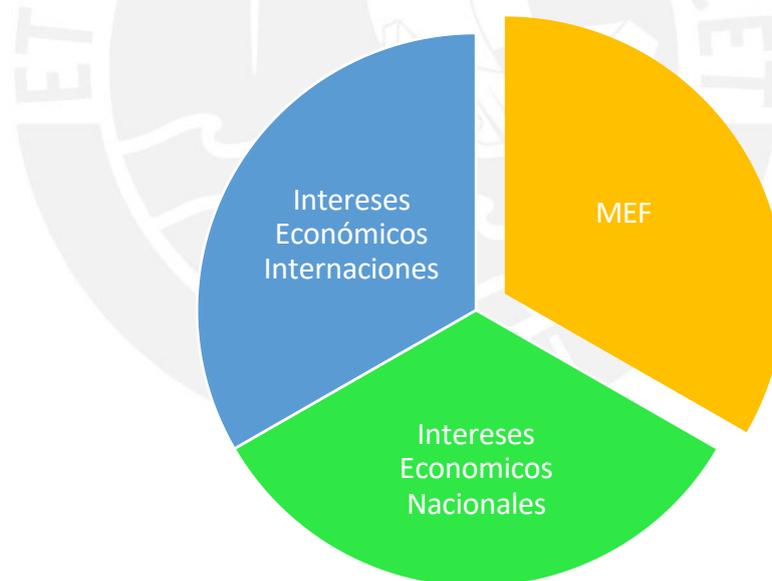


Fuente: adaptado de Dargent (2009).

Se evidencia que el MEF puede tener un nivel adecuado de invulnerabilidad, por su independencia, también frente a los intereses privados internacionales y nacionales. Externamente los organismos multilaterales como el FMI, BM y similares han influido para la reforma económica, esta influencia, una vez generado el mercado interno, puede ya no ser la misma, por la autosuficiencia económica que se puede haber adquirido, las reservas económicas han sido suficientes, para afrontar la pandemia y es posible contar con las suficientes para afrontar necesidades futura, como el caso de los presentes fenómenos del niño local y global, la discusión no es la falta de recursos, sino su adecuada utilización; la gran empresa externa e interna, puede influir en el MEF para acceder a beneficios, incluidos los tributarios, pero no existe un sometimiento. Se plantea mejorar las capacidades tecnocráticas económicas en los partidos, sociedad civil para ejercer un mejor control social que atenué esa posibilidad de interferencia.

**Figura 30**

*Sexto Indicador Cualitativo: **Sostenibilidad**. Nivel de Invulnerabilidad del MEF Frente a los Intereses Económicos*

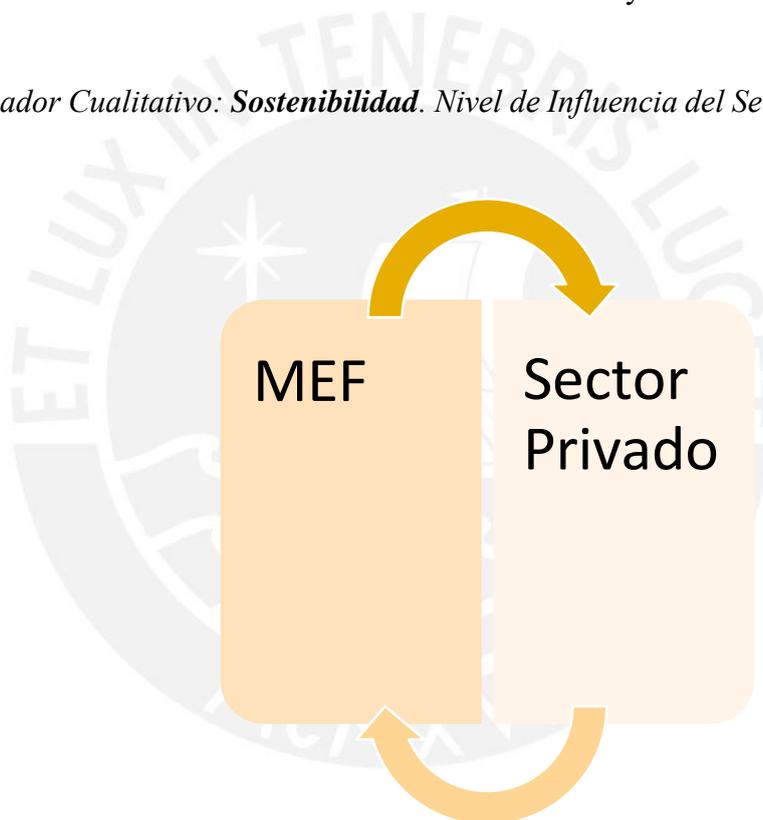


Fuente: adaptado de Dargent (2009).

Se evidencia, como los cuadros técnicos económicos provienen del sector privado, son un valor político por cuanto aportan un conocimiento y experiencia de un medio al que deben dirigirse las políticas económicas, para generar el crecimiento económico, mercado interno y en su momento el desarrollo. El riesgo, de también representar, como posibilidad, intereses particularistas, puede prevenirse o atenuarse, como la transparencia en el acceso a la información, la deliberación y construcciones de consensos económicos, que permite un medio democrático como el nuestro, pues los esfuerzos de transparencia que se sigue en el MEF son conocidos. A lo que se suma el control político del congreso, el control administrativo de la Contraloría e incluso el concurso de la autoridad judicial, de ser el caso. Se evidencia la retroalimentación entre el MEF y Sector Privado.

**Figura 31**

*Séptimo Indicador Cualitativo: Sostenibilidad. Nivel de Influencia del Sector Privado en el MEF*

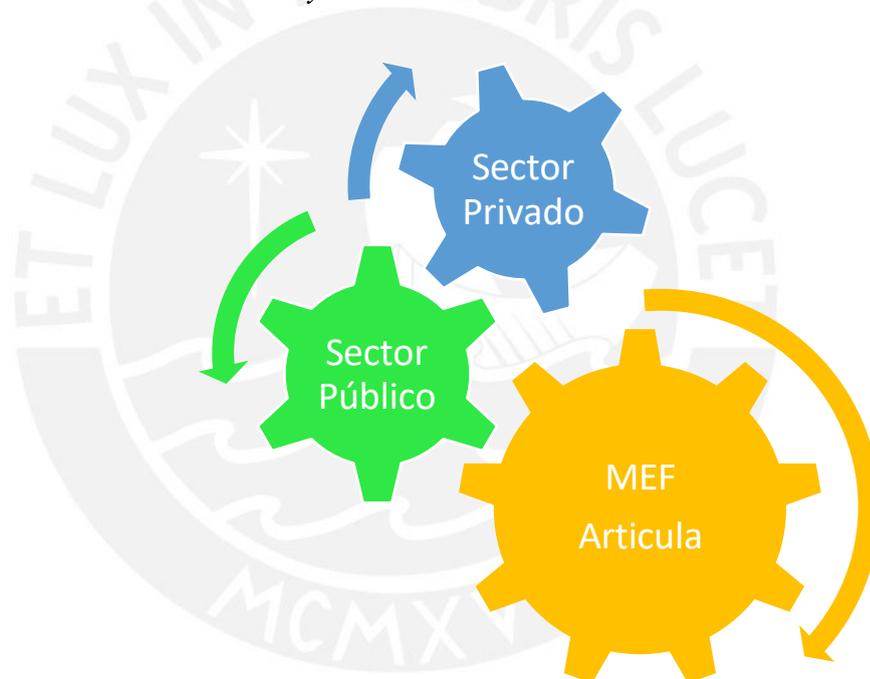


Fuente: adaptado de Dargent (2009).

Se evidencia la articulación del sector público, desde el mantenimiento de las reglas fiscales de disciplina y ahorro, del logro de objetivos administrativos es posible como lo viene ejerciendo el MEF; es posible también articular el sector privado desde las políticas públicas que han permitido el crecimiento económico, con su expresión en la creación de un mercado interno, el boom de la construcción, la agroexportación que se pudo alcanzar en el sur del país, el boom del comercio con grandes inversiones nacionales y extranjeras, las que se suman al boom minero de las últimas décadas. Ello ha sido posible por la articulación que pudo ejecutar el MEF con el sostenimiento de las políticas macro económicas neoliberales.:

**Figura 32**

*Octavo Indicador Cualitativo: **Pertinencia**. Nivel de Independencia del MEF, para Articular o Alinear el Sector Público y Sector Privado*

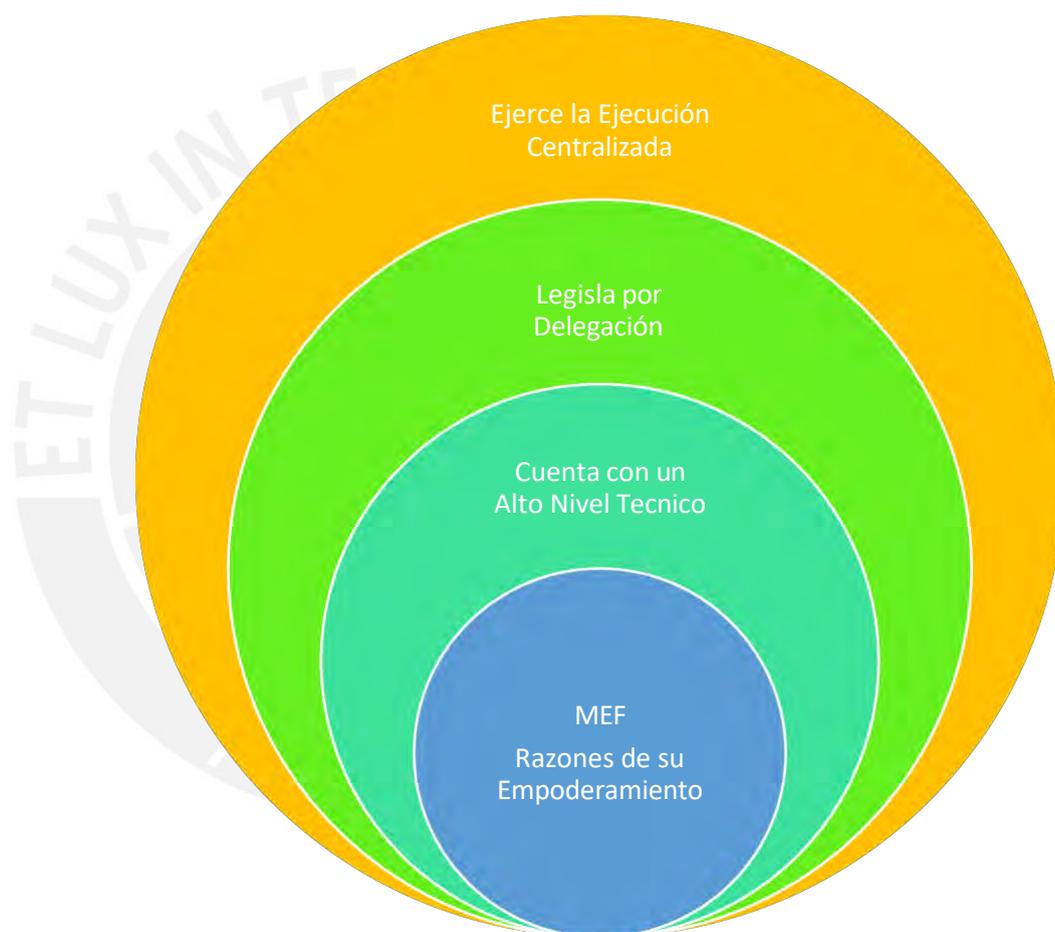


Fuente: adaptado de Dargent (2009).

Se evidencia, la concentración de valores políticos, como el empoderamiento alcanzado, por el alto nivel técnico en la conducción del MEF, la concentración en materia legislativa por delegación y ejecución centralizada del MEF a modo de articulador del sector público y privado. Comparativamente frente a cualquier otro actor institucional público, es evidente el empoderamiento del MEF, ello posibilita la tarea de coadyuvar con la PCM en su labor de coordinación de gobierno.

**Figura 33**

*Noveno Indicador Cualitativo: **Eficiencia** El Alto Nivel de Institucionalidad Política - Económica del MEF, como recurso.*

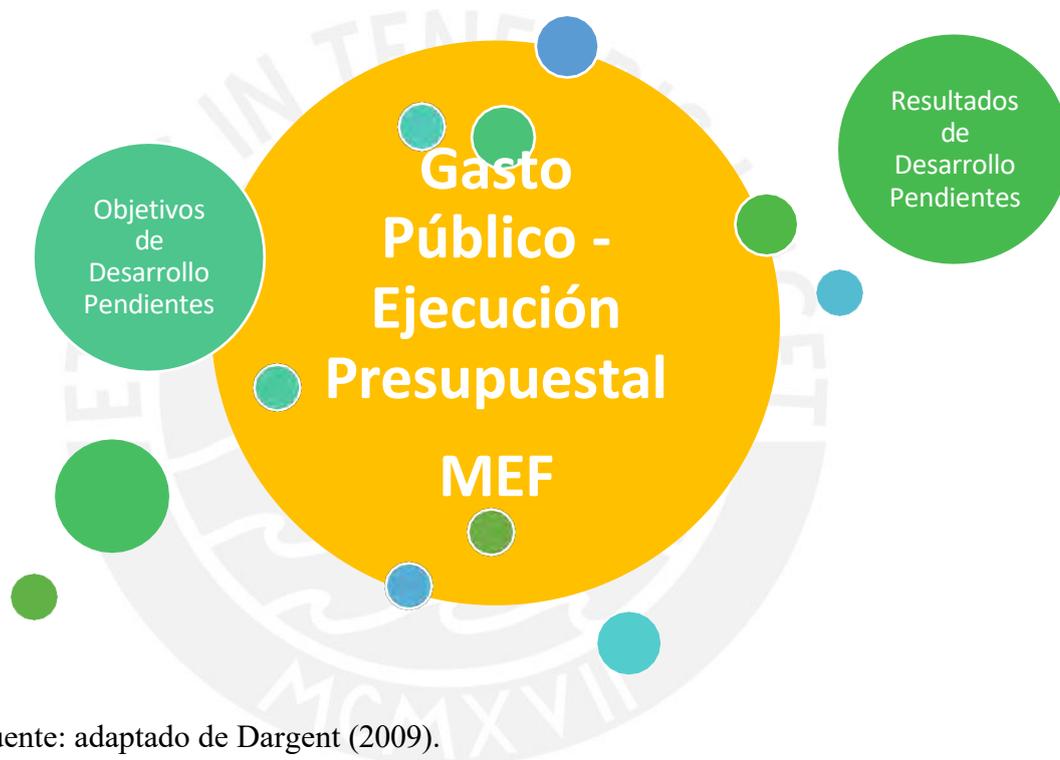


Fuente: adaptado de Dargent (2009).

Se evidencia la primacía del enfoque institucional del MEF, focalizado en el gasto público y la ejecución presupuestas, puede imponerse a pendientes o alternativos objetivos de desarrollo; su enfoque para lograr el crecimiento puede ser exitoso, sin embargo un enfoque alternativo para alcanzar el desarrollo, desarrollo humano, con mejores servicios de educación, salud y seguridad para la población puede ser insuficientes, el MEF puede asumirlo plenamente con toda la experiencia y conocimiento acumulados en las últimas décadas, el alcanzar el desarrollo.

**Figura 34**

*Décimo Indicador Cualitativo: **Pertinencia**. Primacía y Alineación al Enfoque Institucional del MEF*

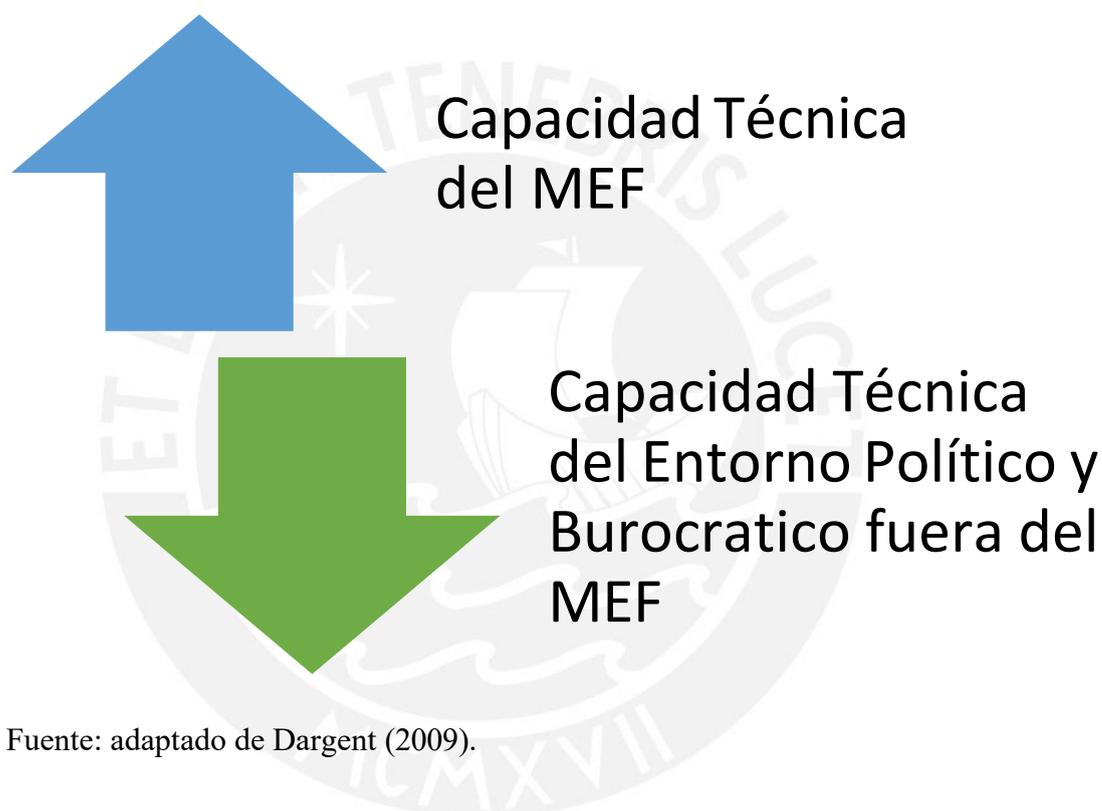


Fuente: adaptado de Dargent (2009).

Se evidencia el desequilibrio en las capacidades técnicas presentes en el MEF, frente a las capacidades tecnócratas del medio político y resto de la administración, principalmente regional y local; esta asimetría de capacidades técnicas, hace posible la consolidación del MEF como el motor para la articulación de los sectores públicos y privados; haciendo posible también, el gran crecimiento económico de las últimas décadas.

**Figura 35**

*Décimo Primer Indicador Cualitativo: **Eficiencia** Desequilibrio en la capacidad o recursos técnicos frente al MEF*



## SEGUNDA PARTE: DISEÑO METODOLÓGICO

### 6. Capítulo IV: DISEÑO METODOLÓGICO

#### 6.1. Principios de la ética de la Investigación

En la presente investigación se ha cumplido con los principios de la ética, pues se cita toda referencia bibliográfica, en el marco teórico, o incluso de la data obtenida por medios indirectos, de creación de otros autores, dándole una propia interpretación a las mismos.

#### 6.2. Enfoque metodológico, tipo y nivel de la Investigación

##### I. Metodología

Investigación analítica de tipo cualitativa-cuantitativa.

La metodología para realizar la investigación es deductiva, de tipo mixta, cualitativa y cuantitativa, pues desde una particularidad hacia lo general, contenida en una relación causal, se debe hallar explicación al fenómeno, la investigación es analítica, pues descomponiendo los elementos del problema propuesto, en variables y sus dimensiones o características, las mismas pueden ser analizadas, desde indicadores o puntos de contrastación.

##### II. Instrumentos

###### a. Recolección de datos

Los datos fueron obtenidos de fuente indirecta, mediante el análisis documental de estudios realizados por expertos en la materia y documentos producidos por instituciones públicas y privadas, que puedan en lo posible producir índices que permitan medir u operacionalizar las dimensiones o características presentes en las variables que conforman la relación causal propuesta.

Documentos producidos por los ministerios sectoriales

Documentos parlamentarios

Documentos producidos por el tercer sector y organizaciones de la sociedad civil

Documentos periodísticos

### 6.2.1. Tema y Problema

#### I. Pregunta principal

¿Hubo regencia económica-política al presidencialismo, desde la coordinación de gobierno interna a cargo del MEF y externa por parte de la PCM, durante el periodo 2016-2023?

#### II. Preguntas secundarias

¿Fue eficaz la coordinación de gobierno, interna a cargo del MEF y externa a cargo de la PCM?

¿Hubo continuidad del sistema político presidencialista peruano?

### 6.2.2. Objetivos

#### I. Objetivo General

Analizar la regencia económica-política al presidencialismo, desde la coordinación de gobierno interna a cargo del MEF y externa por parte de la PCM, durante el periodo 2016-2023.

#### II. Objetivos Específicos

Determinar el nivel de coordinación interna de gobierno a cargo del MEF.

Determinar el nivel de coordinación externa de gobierno a cargo de la PCM.

### 6.2.3. Hipótesis

#### I. Hipótesis general

Hubo regencia económica-política al presidencialismo, desde la coordinación de gobierno interna a cargo del MEF y externa por parte de la PCM, durante el periodo 2016-2023.

#### II. Hipótesis específicas

Hubo un nivel adecuado de coordinación interna de gobierno a cargo del MEF.

Pudo mejorar el nivel de coordinación externa de gobierno a cargo de la PCM.

#### 6.2.4. Variables

##### I. Variables

Coordinación de gobierno, interna a cargo del MEF y externa a cargo de la PCM (x)

Continuidad del sistema político presidencialista peruano (y)

##### II. Dimensiones

(x1) Nivel o posibilidades de coordinación interna de gobierno a cargo del MEF y externa de gobierno a cargo de la PCM.

(y1) Nivel o posibilidades de continuidad del sistema político presidencialista peruano.

##### III. Indicadores

(x1) Concentración del poder y decisiones en la coordinación de gobierno a cargo del MEF y PCM

(y1) Demandas: económicas y sociales. Decisiones: políticas públicas neo liberales, no siempre consensuadas

##### IV. Respuesta a las preguntas de investigación

Posibilidades de coordinación de gobierno, interna a cargo del MEF y externa a cargo de la PCM (x1)

Posibilidades de continuidad del sistema político presidencialista peruano (y1)

##### V. Limitaciones y proyecciones de los hallazgos

La turbación política tuvo su inicio el 2016, generando inestabilidad y permanente conflicto entre los poderes del estado, acumulando reiterados pedidos de vacancia presidencial, que suman a las innumerables censuras de los ministros, que incluso motivó el cierre del congreso; en un escenario convulso, agravado por las protestas sociales

violentas de diciembre y comienzos de año, luego del intento de golpe de Estado, su develamiento y detención de Castillo. La presente investigación busca hallar la relación de causalidad, del valor político institucional que permitió la continuidad del sistema político presidencialista peruano, valor político institucional generado desde el MEF como material coordinador interno de gobierno neoliberal y la PCM como necesario coordinador externo de gobierno, siendo el formal coordinador de gobierno.

Particularidad que debe ser analizada, desde la relación causal propuesta, con al acrecentamiento de la turbación del sistema político peruano durante el gobierno de Castillo, que sin embargo tuvo continuidad del sistema político presidencialista peruano, por el valor político institucional del MEF y de la PCM ; la importancia metodológica, del método inductivo que constituye una investigación cuantitativa, permite un análisis de las propiedades presentes en las correlación internas de poder del Ejecutivo.

La contribución a la ciencia política tiene dos expresiones, la concreción del ejercicio del poder, que en un sistema presidencialista este se halla concentrado, pero también la concreción de la gobernanza, de cómo las políticas públicas pueden hacerse realidad, desde el ejercicio del poder, desde el alto gobierno.

En nuestro sistema político, son actores institucionales clave en el ejecutivo, la presidencia de la república, como jefe de estado y gobierno, el MEF como material coordinador interno de gobierno y la PCM como coordinador externo y social de gobierno; juntos el MEF y la PCM articulan así las políticas públicas sectoriales.

### **6.3. Población y Muestra**

#### 6.3.1. Población y muestra

##### I. Población

Sistema político presidencialista peruano

##### II. Muestra

No aleatoria, indicándose el tamaño de la misma

Periodo de gobierno 2016-2023

#### 6.3.2. Validación de las variables

Iniciado el trabajo de campo de la presente investigación, al haberse establecido las bases teóricas, desde el eje investigativo contenido en el problema de investigación, expresado en términos de una relación causal política, referido al valor político para la continuidad del sistema político presidencialista, que ha significado la actuación del MEF como material coordinador interno de gobierno y la PCM como necesario coordinador social y externo de gobierno, siendo el formal coordinador de gobierno.

I. Ideas centrales, contenidas en las preguntas de investigación y marco teórico

Coordinación de gobierno, interna a cargo del MEF y externa a cargo de la PCM (x1)

Continuidad del sistema político presidencialista peruano (y1)

II. Determinación del proceso de trabajo de campo

Los instrumentos considerados para el presente trabajo de campo son de fuente directa e indirecta, directa desde el análisis de la realidad con los datos encontrados, presentando información propia; de fuente indirecta aquella información ya estructurada que será materia de análisis y reevaluación.

III. Diseño y selección de la muestra, que contiene medios directos e indirectos

El nivel de institucionalidad del MEF y la PCM, alcanzado desde las reformas de los 90s., como soportes al sistema presidencialista peruano:

- Coordinación de gobierno, interna a cargo del MEF y externa a cargo de la PCM (x1)
- Continuidad del sistema político presidencialista peruano (y1)

IV. Método de análisis de los instrumentos utilizados

Constituidos por la observación, cotejo y análisis de la realidad, mediante los instrumentos propuestos, documentos de fuente directa e indirecta.

- Sobre la coordinación de gobierno, interna a cargo del MEF y externa a cargo de la PCM (x1)
- Continuidad del sistema político presidencialista peruano (y1).

## 7. CAPÍTULO V: ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

### 7.1. Presentación y análisis de resultados

#### 7.1.1. ACONDICIONAMIENTO, INSTITUCIONALIDAD ECONÓMICA Y TURBACIÓN POLÍTICA DE UN SISTEMA POLÍTICO NEOLIBERAL Y AUTORITARIO.

Las evidencias de un Estado reformado parcialmente, con el MEF como material coordinador interno de gobierno y la PCM resultando como operador político y social, siendo el formal coordinador de gobierno, ambos deben interactuar en los órdenes económico y social, para coadyuvar a la tarea de lograr la eficacia en la provisión de servicios públicos, se plasme el acceso al bienestar. La turbación política presente en el periodo analizado 2016 - 2023, no ha impedido la continuidad del sistema político, desde la continuación del modelo económico neoliberal, donde nuestro sistema político esta influenciado por los órdenes económico y social.

#### 7.1.2. HALLAZGOS - EJES DE LA INVESTIGACIÓN

##### CAUSAS DE LA MANERA EN QUE SE CONFIGURÓ EL SISTEMA POLITICO

###### **I. Acondicionamiento del sistema político neoliberal autoritario**

Sistema de partidos sin partidos, preferencia por la informalidad política.

Cultura y tolerancia al autoritarismo.

Ejecución y legislación desde el centro de poder.

Acondicionamiento económico – político del sistema, desde los organismos reguladores.

##### CONSECUENCIAS DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLITICO

###### **I. Dualidad, formalidad económica - informalidad política**

Por la coordinación de gobierno, caen los presidentes, no cae la economía, hay continuidad en el sistema político.

Caen PPK y Keiko, cae Vizcarra y Castillo, no cae la economía, según el PBI, fluyen las inversiones, no fluye la institucionalidad política.

Caen presientes y congreso, pero no cae la economía, se evidencia un buen índice de Precios al Consumidor 2016-2019, dentro del rango meta (1-3%).

## **II. Libertad económica con centralidad política**

Libertad económica, que trae grandes inversiones y permite el crecimiento macroeconómico.

La institucionalidad económica hizo posible, que en la comparativa latinoamericana, los países que conforman la Alianza del Pacífico, el Perú ha alcanzado índices de libertad económica que se acercan a la media de los demás países que conforman la alianza.

Los indicadores que evidencian la libertad económica tienen por categorías, el Estado de derecho, Tamaño del Estado, Apertura de mercado y Eficiencia regulatoria.

## **III. Dualidad, estabilidad económica - inestabilidad política**

Problema no resuelto, los conflictos sociales.

Del equilibrio precario de la clase política en el periodo 1990-2020.

El agravamiento del desequilibrio de la clase política, durante el gobierno de Castillo.

La simultanea desaprobación de PPK y Keiko, como representantes de la clase política.

La desaprobación de Vizcarra y Castillo, alcanzando los límites de la turbación política.

Una constante, recursos hay, no hay gestión subnacional.

## **IV. Legitimidad neoliberal social, continuidad del sistema político**

La fuente de legitimidad del sistema político, se relaciona con los índices de desarrollo humano.

## 8. Conclusiones

Como fue la estrategia implícita y de acondicionamiento del sistema político presidencial peruano, para su actual continuidad, después de las observaciones efectuadas. Se configuró en los 90s., influenciado por los órdenes económico y social, así devino en un sistema neoliberal, con rasgos autoritarios, desde donde se logró una institucionalidad económica-política. Nunca se anunció una gran revolución neoliberal económica política, es más, el proceso inició por los condicionamientos exteriores del FMI, BM y países desarrollados, por las grandes posibilidades de inversiones privadas, hacia una ruta de institucionalidad económica-política. Surgiendo para las décadas siguientes, la dualidad entre la formalidad económica e informalidad política, con estabilidad económica e inestabilidad política, desde un sistema político neoliberal con rasgos autoritarios, sin una comunidad política de ciudadanos.

Como surge la institucionalidad económica-política, para la continuidad del sistema político. Surge de un consenso económico - político neoliberal peruano, con rasgos autoritarios, hacia un sistema político neoliberal, interactuando con poderes facticos o no, cualquier acuerdo de gobernabilidad y gobernanza pasa por dicho consenso, que se ejerce desde la administración pública económica y financiera, en primer orden a cargo del MEF, el material coordinador interno de gobierno, cuyas políticas han permitido el gran crecimiento económico del país en las últimas décadas, orientándose hacia el mercado y las grandes inversiones; complementan esa actuación la PCM, como coordinador formal de gobierno, pero con toda una posibilidad de articular lo social, como coordinador externo de gobierno; los ministros al encargarse de las políticas sectoriales, deben alinearse a las políticas públicas neoliberales que coordina el MEF, como parte de una baja institucionalización que permite innovaciones más allá de los marcos legales que rige; permitiendo un gran crecimiento económico.

Como el burocratismo neoliberal o institucionalidad administrativa neoliberal, coadyuva con la libertad económica, para la estabilidad económica-política y la continuidad del sistema político. Luego de décadas de implantadas estas reformas, puede mostrarse resultados de gran crecimiento económico, incluso del 6 % anual, el presidente ejerce la conducción política del Estado, pero con el conocido “piloto automático económico”, en términos técnicos es la gobernanza interna que ejerce el MEF hacia los demás sectores o ministerios, que genera valor público, incluso cubriendo el vacío

político dejado por los partidos políticos, interactuando con poderes facticos o no, consiguiéndose la continuidad del sistema político; por ello con la turbación política que inicia el 2016, continua el crecimiento económico.

Como la concentración de poder en el MEF, es el primer soporte del sistema político, para su continuidad. Esta concentración tiene su origen con la designación de Boloña como ministro, sobre regulándose su acumulación de poder, este shock normativo no ha sido alterado estructuralmente; así tenemos al MEF como coordinador material de gobierno, que interactuar con poderes facticos o no, tuvo su expresión en un modelo primario-exportador semiindustrial dependiente, que se tubo hasta antes de los 80s., hacia un modelo primario exportador y de servicios, el modelo de gran crecimiento económico no varía. Cualquier acuerdo de gobernabilidad y gobernanza pasa por el consenso económico neoliberal peruano, que se ejerce desde la administración pública económica y financiera. Surgiendo la conexión económica-política y desconexión económica-social, desde el orden económico-político neoliberal, con rasgos autoritarios.

Predicción política. Desde la libertad económica sin ciudadanía, con un recurrente autoritarismo político o centralidad en las decisiones, pues en ocasiones pudo prescindirse de ciudadanía, representación y partidos, si el foco de partida fue atraer grandes inversiones, desde una desregulación e incentivos, incluso diferenciadoras con el capital nacional, con la promoción de la gran empresa, con incentivos y protección de los intereses económicos transnacionales, se logró el desarrollo de la gran minería y determinados servicios monopólicos, luego se posibilitó el desarrollo de la actividad comercial concentrada, pero también se construyó el boom inmobiliario y el desarrollo de la agroindustria costeña; permitiendo un crecimiento macro económico sostenido, logrando la continuidad del sistema político presidencial peruano. Así es poco probable se construya una comunidad de ciudadanos, partidos e institucionalidad política, el retroceso de la ciudadanía puede continuar, el orden neoliberal con rasgos autoritarios se ha legitimado, incluso en su actuación con poderes facticos o no.

Conjetura política. Concentrar para volver a desconcentrar, por la crisis del proceso de descentralización. La turbación política, evidencia a la PCM con su tarea formal asignada, sobre la descentralización, que debe ser estructural y no solo nominal, por los resultados del proceso descentralizador; con los gobiernos regionales, se ha venido

retrocediendo; el MEF y la PCM tienen una gran tarea de reorientar el proceso de desconcentración del Estado, reasumiendo tareas clave para el desarrollo nacional, mientras se rediseña y reconfigura el sistema de descentralización, pues muchas de las políticas públicas descentralizadoras, pueden haberse tornado fallidas; muchas de las autoridades y principalmente gestiones regionales y locales pueden estar invisibilizadas políticamente, como sucedió ante el estallido social violento de sectores radicalizados, luego de la vacancia de Castillo.

Pronóstico político, legitimidad neoliberal social. Se evidencia, por los índices de desarrollo humano que se han ido incrementando, desde los 90s., incluida la etapa de turbación política, del periodo analizado 2016-2023, ha generado la adhesión social al modelo económico neoliberal y por extensión al sistema político presidencial, pese a los servicios públicos insuficientes como la seguridad, educación y salud. Cada nuevo ejecutivo y legislativo empieza legitimados por los resultados electorales, incluido el de Castillo, luego se deslegitima. El medio no urbano, el de las poblaciones dispersas y no concentradas, son sectores con menores atenciones públicas, que los medios urbanos concentrados, el sur andino del país es una de las muestras de esa insuficiente atención pública. La costa y los grandes centros urbanos pueden seguir manteniendo su adhesión al sistema.

Augurio político. Luego de la caída de Castillo y con el estallido social violento de sectores radicalizados, que no tuvo la adhesión social mayoritaria, manteniéndose la dualidad entre la formalidad económica e informalidad política, la estabilidad económica y la inestabilidad política; dualidades que pueden seguir vigentes, mientras no haya una reconexión de lo económico con lo social, pues lo económico está conectado con lo político, dado que el sistema político está influenciado por el orden económico, desde la continuidad de un orden económico-político neoliberal con rasgos autoritarios, que puede interactuar con poderes facticos o no, ha pasado a ser estructural, desde la dualidad formalidad económica-informalidad política que puede seguir.

Lo aprendido, el valor político de la coordinación de gobierno interna a cargo del MEF y externa por parte de la PCM. Pese a la turbación política, fue posible la continuidad del presidencialismo peruano, desde la coordinación de gobierno; el actual sistema político se reconfigura desde los 90s., el Estado fue reformado parcialmente, el MEF, hacia una economía de mercado, surgiendo una relación entre Estado y mercado,

que permitió el gran crecimiento macroeconómico del país; en el resto de sectores públicos, como salud, educación y justicia, no se generaron las necesarias reformas para el cambio y transformación; la PCM tiene pendiente una apuesta y tarea por la regionalización, pues esta ha devenido en una descentralización del centralismo en sub centralidades, que generaron poca eficiencia y alta corrupción; dando lugar al actual Estado. No poniendo al ciudadano necesariamente como centro de su tarea, sino a la gran empresa, para lograr el gran crecimiento macroeconómico del país.

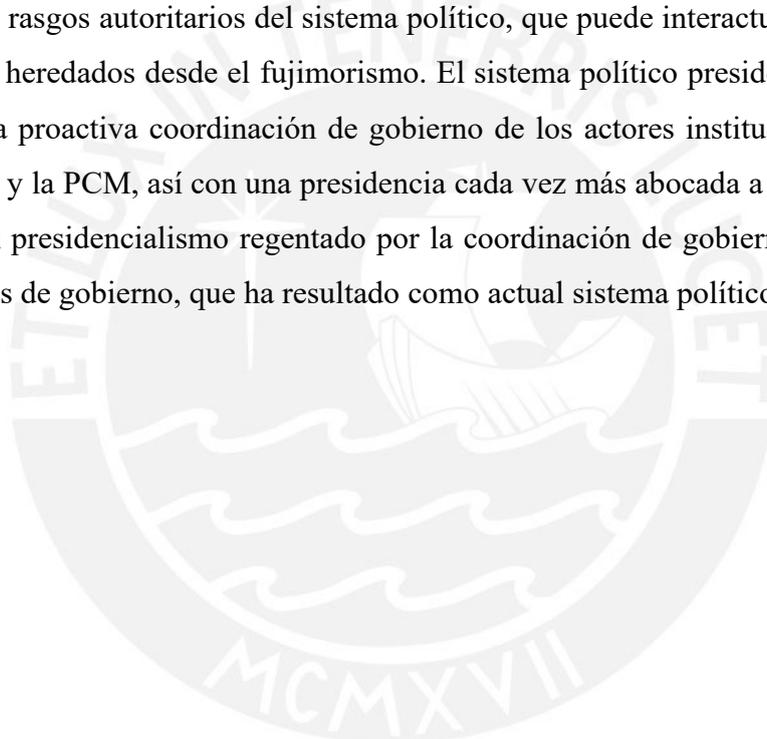
Lecciones de los actores políticos institucionales. Luego del acondicionamiento del sistema político neoliberal y su continuidad, incluso en situaciones de turbación política, debe tenerse en cuenta que los actores políticos institucionales, el MEF y la PCM, deben interactuar en ambos órdenes, el económico y social, modificando estructuras, procesos, objetivos y reglas del sistema político; la interacción con poderes facticos o no, desde el sistema político, con sistemas o órdenes no políticos, como el económico y social, siendo determinantes para la continuidad del sistema político. Los operadores del sistema político tienen una tarea para otorgarle continuidad al sistema político, el MEF lo viene haciendo como material coordinador interno de gobierno, desde el orden económico, la PCM, el formal coordinador de gobierno, como necesario coordinador externo de gobierno, quien pudo mejorar su tarea exterior, hacia el orden social.

La enseñanza o advertencia. La dualidad económica-política, el crecimiento económico y la informalidad política. Los índices de crecimiento macroeconómico, fueron favorables en las últimas décadas, la fortaleza económica, trasciende sus fronteras económicas, haciendo posible la sostenibilidad del sistema político presidencial peruano; esta fortaleza fue puesta a prueba, con la turbación política sucedida en el periodo analizado, 2016-2023, incluso llevada a sus límites con el gobierno de Castillo, se siguió funcionando como sistema político, con políticas económicas sin ser alteradas, la actuación económica-política del MEF fue determinante en la coordinación material e interna de gobierno.

Mas enseñanzas o advertencias, Será necesario pasar del autoritarismo político o centralidad en las decisiones, hacia una estructural democratización política, si el foco es la democracia liberal de los países del primer mundo, para así lograr no solo crecimiento macroeconómico y su sostenibilidad, sino el desarrollo, desde una comunidad política de

ciudadanos. Un hallazgo importante ha sido evidenciar la concentración del poder y decisiones, que interactúa con poderes facticos o no, en la coordinación de gobierno a cargo del MEF y PCM, que, ante las demandas económicas y sociales, originan decisiones a modo de políticas públicas neo liberales, no siempre consensuadas.

Pedagogía política. La institucionalidad política pudo sustentarse, y fue necesario, interactuando con poderes facticos. Ante un sistema de partidos sin partidos, de organizaciones eminentemente electorales, interactuando con sub-centralidades muchas de ellas ineficientes e ineficaces, los gobiernos regionales y locales, a modo de desconcentración del Estado. Con la ciudadanía y comunidad de ciudadanos en retroceso, que evidencia rasgos autoritarios del sistema político, que puede interactuar con poderes facticos o no, heredados desde el fujimorismo. El sistema político presidencial peruano, opera con una proactiva coordinación de gobierno de los actores institucionales claves como el MEF y la PCM, así con una presidencia cada vez más abocada a las políticas de Estado, en un presidencialismo regentado por la coordinación de gobierno concentrada en las políticas de gobierno, que ha resultado como actual sistema político presidencial.



## 9. Recomendaciones

Siguientes Investigaciones pueden investigar el proceso de informalización política, con un sistema de partidos sin partidos, con organizaciones solo electorales, donde las tareas políticas que les corresponden pueden ser cubiertas por poderes facticos, por organizaciones no partidarias, incluso gremios y medios de comunicación. También puede investigarse sobre el proceso descentralizador que devino en subcentralidades que puede originar un sistema político desintegrado, pues debe redefinirse el proceso descentralizador, la desconcentración del Estado puede ser fallida, si empeoran los servicios públicos a su cargo, como la salud, educación y seguridad.

La corrupción que influye y socaba el sistema político, puede ser investigada esa variable, buscándose soluciones desde los controles no solo judiciales, administrativos, sino incidirse en los controles sociales, que pueden activarse desde la construcción de una comunidad política de ciudadanos, como esfuerzo ciudadano, promoviéndose el activismo social desde la sociedad civil, que complementa el actual sistema de partidos sin partidos. Debe investigarse la turbación política agravada en los últimos años, sus causas económicas, sociales y culturales, dada la influencia entre esos órdenes con la política, trascendiendo el análisis al equilibrio de poderes entre el ejecutivo y legislativo, o la sobrerregulación del sistema de partidos, que genera organizaciones solo electorales.

Debe investigarse las políticas monetarias del BCRP, como políticas de Estado y valor político, tienen una gravitación importante, es necesario delimitar su accionar, en referencia a la actuación del MEF, determinado el nivel de complementariedad entre estos actores institucionales económicos-políticos, en un orden neoliberal económico-político.

Nuestra cotidianeidad, es Política, todas las complejidades teóricas políticas estando explicadas desde la ciencia política y filosofía política, suceden a pequeña escala, en todos los centros de actividad humana, familia, empresa, vecindario, redes sociales, son la evidencia que somos “homo politicus”, humanos políticos, pero con prejuicio y tendencia a alejarse lo público y común; si la Política se conoce y práctica en lo poco y cercano, puede activarse en público, como es percibida la Política, puede tornarse lejano lo Público y Común, el Bien Común General.

Es necesario profundizar aún más, con investigaciones experimentales, empezando por utilizar el método deductivo, para poner a prueba las tesis expresadas, pero también

vía proyectos de desarrollo, ensayando variables de intervención, sobre la actuación del MEF y de la PCM, pues la presente investigación analítica, evidencia que son actores institucionales claves, para la continuidad de sistema político, influenciado por los órdenes económico y social, desde el valor político de la coordinación de gobierno. Así se reducirían al mínimo las posibilidades de error, al implementarse reformas políticas en el alto gobierno, que constituye la centralidad de la centralidad del poder, como es el caso de la coordinación de gobierno, del MEF y la PCM.



## 10. Referencias bibliográficas

Aguilar, L. (2012). *Política Pública: Una visión panorámica*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - Bolivia). Primera edición. Recuperado el 15 de marzo de 2023, de [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/bo/politica\\_publica\\_una\\_vision\\_panoramica.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/bo/politica_publica_una_vision_panoramica.pdf)

Almond, G., & Verba, S. (1963). *La cultura cívica*. EURAMERICA.

Arce, M., & Incio, J. (2018). PERU 2017: UN CASO EXTREMO DE GOBIERNO DIVIDIDO. *Revista de Ciencia Política*. Recuperado el 19 de marzo de 2023, de <https://link.gale.com/apps/doc/A602633667/IFME?u=anon~5f0e2cfb&sid=googleScholar&xid=1f654684>

Awapara, O. (2010). Despacio se llega lejos: cambio institucional e instituciones latentes. El caso de la Presidencia del Consejo de Ministros. *Apuntes. Revista De Ciencias Sociales*, (67), 5-36. <https://doi.org/10.21678/apuntes.67.607>

Ayelén, J., & Hernán, F. (2019). ¿Crecimiento, desarrollo o «milagro»? Aportes para un análisis histórico-estructural de la realidad peruana. *Economía y Desarrollo*. Quinta edición. Recuperado el 14 de abril de 2023, de [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0252-85842019000200005&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842019000200005&lng=es&tlng=es).

BBC News Mundo. (2022). *3 razones por las que la economía de Perú sigue creciendo pese a las crisis políticas* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=nrUQeETL15s&feature=youtu.be>

Borbón García, Katherin Daniela, & García Perilla, Juan Carlos. (2019). *Cambios y continuidades en la organización política Libia. La era Gaddafi y post Gaddafi desde una perspectiva sistémica*. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 49(131), 225-254. Recuperado el 16 de mayo de 2023, de <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v49n131.a01>

Celle, M., Sotomarino, N., & Ugarte, M. (2011). *Medidas para mejorar la gestión operativa de las entidades públicas: ¿cómo pasar de un marco normativo rígido de cumplimiento "flexible" a un marco flexible de cumplimiento obligatorio?* Congreso de la República del Perú. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/2B58575817FAAC8705257B6E00749ED8/\\$FILE/POLITICANACIONALDEMODERNIZCIONDELAGESTIONPUBLICAAL2021.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2B58575817FAAC8705257B6E00749ED8/$FILE/POLITICANACIONALDEMODERNIZCIONDELAGESTIONPUBLICAAL2021.pdf)

Comex Perú. (2020). A SEMANAS DE CULMINAR 2020, LOS GOBIERNOS LOCALES NO ALCANZAN A EJECUTAR EL 50% DE SU PRESUPUESTO. COMEX - Sociedad de Comercio Exterior del Perú. <https://www.comexperu.org.pe/articulo/a-semanas-de-culminar-2020-los-gobiernos-locales-no-alcanzan-a-ejecutar-el-50-de-su-presupuesto>

Comex Perú. (2021). INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN EL PERÚ SE REDUJO UN 67% EN 2020. COMEX- Sociedad de Comercio Exterior del Perú. <https://www.comexperu.org.pe/articulo/inversion-extranjera-directa-en-el-peru-se-redujo-un-67-en-2020>

Dargent, E. (2008). Islas de eficiencia y reforma del Estado: el caso de los Ministerios de Economía y de Salud. CIES. <https://cies.org.pe/wp->

<content/uploads/2016/07/32670180-ilas-de-eficiencia-y-reforma-del-estado-el-caso-de-los-ministerios-de-economia-y-de-salud.pdf>

Dargent Bocanegra, Eduardo, & Rousseau, Stéphanie. (2021). Perú 2020: ¿El quiebre de la continuidad? *Revista de ciencia política (Santiago)*, 41(2), 377-400. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000112>

Durand, Francisco (2012). “*El debate sobre la captura del Estado peruano*”. Lima, recuperado de: [http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/21/01\\_Durand\\_Per%C3%BA\\_Hoy\\_julio\\_2012a.pdf](http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/21/01_Durand_Per%C3%BA_Hoy_julio_2012a.pdf)

Easton, D. (1969). *Esquema para el análisis político* (1.<sup>a</sup> ed.). Prentice-Hall.

France 24 Español. (2022). *La economía de Perú se ha blindado ante la inestabilidad política, ¿cómo lo ha logrado?* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=1E7zEXDQEHQ&feature=youtu.be>

García Marín, Ignacio. (2019). La parlamentarización peruana (2001-2016). Presidencialismo y sistema de partidos. *Espiral (Guadalajara)*, 26(74), 127-163. <https://doi.org/10.32870/espiral.v26i74.7050>

González, E. (2004). Crecimiento, desigualdad e ingobernabilidad en el Perú de los 2000. En *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. IEP. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20150116051949/gonza.pdf>

Guerra-García, G. (1999). La reforma del Estado en el Perú: Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo. En *Congreso de la República del Perú*. Recuperado 11 de abril de 2023, de

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/E484467B84B97BC805257BFD0020A803/\\$FILE/114556.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E484467B84B97BC805257BFD0020A803/$FILE/114556.pdf)

Herrera, J. (2017). Pobreza y desigualdad económica en el Perú durante el boom de crecimiento: 2004-2014. *Revue Internationale de Politique de Développement*, 9. <https://doi.org/10.4000/poldev.2518>

Instituto Peruano de Economía (2018). *El balance económico a medio tiempo*. IPC. Recuperado el 18 de marzo de 2023, de <https://www.ipe.org.pe/portal/el-balance-economico-a-medio-tiempo/>

Labarthe, R. (2021). *Perú cae siete puestos en libertad económica - Piensa Pe*. Piensa Pe. <https://www.piensa.pe/peru-cae-7-puestos-en-libertad-economica/>

Leon Mendoza, Juan Celestino. (2019). *Determinantes económicos y sociopolíticos de los conflictos socioambientales en el Perú*. Revista de Investigaciones Altoandinas, 21(2), 122-138. <https://dx.doi.org/10.18271/ria.2019.456>

Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2012). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. *Politai*, 3(5), 17-44. Recuperado el 17 de marzo de 2023, de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14124>

López, Sinesio (1995). “Estado, régimen político e Institucionalidad en el Perú (1950-1994)”. *Pontificia Universidad Católica del Perú*. Lima.

Mendoza, W., Leyva, J., & Anastacio, Y. (2020). *Estrategias para reconstruir el país*. <https://iimp.org.pe/archivos/publicaciones/a621-20210824-055940-12fe.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas. (s. f.). *Gasto Social Público*. Recuperado 11 de abril de 2023, de <https://www.mef.gob.pe/es/transferencia-y-gasto-social/ejecucion-del-gasto-social>

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (s. f). *Definición*. <https://www2.trabajo.gob.pe/el-ministerio-2/descentralizacion/la-descentralizacion-como-politica-de-estado/definicion/>

Oliva, N. (2019). Latinoamérica: dos décadas de crecimiento económico. *CELAG*.  
<https://www.celag.org/latinoamerica-dos-decadas-de-crecimiento-economico/>

Oppenheimer, A. (2022). Caen presidentes, pero no la economía. *El Comercio Perú*.  
<https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/caen-presidentes-pero-no-la-economia-por-andres-oppenheimer-noticia/?ref=ecr>

O'Donnell, G., & Schmitter, P. (1986). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós. Buenos Aires.

Palomino, M. (2022). *La Institucionalidad y el MEF*. Instituto Peruano de Economía.  
<https://www.ipe.org.pe/portal/la-institucionalidad-y-el-mef/>

Paredes, M., & Encinas, D. (2020). Perú 2019: Crisis política y salida institucional. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40(2), 483-510. Recuperado el 18 de marzo de 2023, de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000116>

Patriau, E. (2020). Francisco Durand: “En el Perú hay una doble concentración del poder, en lo económico y en lo político”. *La República.pe*.

<https://larepublica.pe/politica/2020/05/16/francisco-durand-en-el-peru-hay-una-doble-concentracion-del-poder-en-lo-economico-y-en-lo-politico>

Perú - Índice de Desarrollo Humano - IDH 2021. (2022). Datosmacro.com.

<https://datosmacro.expansion.com/idh/peru>

Puello-Socarrás, José Francisco (2021). *Transiciones hacia el Estado Posburocrático Autoritario (EGA): Notas sobre las formas organizativas de la acción estatal contemporáneas*. *Revista Pilquen*, 24(5), 91-108. Recuperado en 15 de junio de 2023, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-31232021000500007&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-31232021000500007&lng=es&tlng=es).

Ramírez, M., & Zechmeister, E. (2019). Tolerancia a los “golpes de Estado” ejecutivos en Perú. *Barómetro de las Américas*. Recuperado 14 de abril de 2023, de <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/ITB035es.pdf>

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.<sup>a</sup> ed., [versión 23.6 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [Fecha de la consulta].

Rojas, R. “El declive de la política, apuntes para el debate”. En *Revista Argumentos*, Edición N°2, Año 10, Junio 2016. Disponible en <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/el-declive-de-la-politica-apuntes-para-el-debate/> ISSN 2076-7722

## 11. Anexos

**Tabla 3**

*Matriz de consistencia*

Pregunta de la investigación	Objetivos	VARIABLES	Dimensiones	Indicadores	Instrumentos	Metodología	Muestra
¿Hubo regencia económica - política al presidencialismo, desde la coordinación de gobierno interna a cargo del MEF y externa por parte de la PCM, durante el periodo 2016-2023?	<p><u>GENERAL:</u> Analizar la regencia económica -política al presidencialismo, desde la coordinación de gobierno interna a cargo del MEF y externa por parte de la PCM, durante el periodo 2016-2023.</p> <p><u>ESPECÍFICOS:</u> Determinar el nivel de coordinación interna de gobierno a cargo del MEF.  Determinar el nivel de coordinación externa de gobierno a cargo de la PCM.</p>	<p>Coordinación interna de gobierno a cargo del MEF y externa de gobierno a cargo de la PCM (x)</p> <p>Continuidad del sistema político presidencialista peruano (y)</p>	<p>Nivel o posibilidades de coordinación interna de gobierno a cargo del MEF y externa de gobierno a cargo de la PCM (x1)</p> <p>Nivel o posibilidades de continuidad del sistema político presidencialista peruano (y1)</p>	<p>Concentración del poder y decisiones en la coordinación de gobierno a cargo del MEF y PCM (x1)</p> <p>Demandas: económicas y sociales. Decisiones: políticas públicas neo liberales, no siempre consensuadas (y1)</p>	Análisis documental.	Investigación inductiva, analítica de tipo cuantitativa y cualitativa.	Periodo de gobierno 2016-2023.

**Tabla 4***Plan de Trabajo del Proyecto de Investigación 2022*

<b>ACCIONES POR REALIZAR</b>	<b>ENERO</b>	<b>FEBRERO</b>	<b>MARZO</b>	<b>ABRIL</b>	<b>MAYO</b>
Plan de Tesis	*	*			
Diseño Metodológico			*		
Marco Teórico				*	
Evaluación del Proyecto de Investigación					*

**Tabla 5***Plan de Trabajo de la Investigación 2023*

<b>ACCIONES REALIZAR</b>	<b>POR</b>	<b>ENERO</b>	<b>FEBRERO</b>	<b>MARZO</b>
Trabajo de Campo		*		
Discusión Interna			*	
Informe Final				*