

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



**Cambio en instituciones estatales: el caso del Registro Nacional de
Identificación y Estado Civil (RENIEC) en el Perú**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR EL GRADO DE BACHILLER
EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA Y
GOBIERNO**

AUTOR:

Benites Alvarado, Alexander Segundo

ASESOR:

Tanaka Gondo, Ricardo Martín

Diciembre, 2018

RESUMEN

¿Qué factores explican el cambio institucional en las diferentes organizaciones del Estado peruano? ¿Cómo evolucionan las agencias estatales en contextos de bajos niveles de institucionalidad? A pesar de que el caso peruano ha sido caracterizado como un país con instituciones débiles e inestables, que cambian de forma abrupta y radical (Levitsky y Murillo 2012), existen algunas excepciones, en las que instituciones del aparato público logran construir altos niveles de institucionalidad y cambiar de manera gradual y progresiva, adaptándose a demandas en el entorno que se desarrollan para poder prevalecer en el tiempo. Así, este trabajo se centra en la evolución institucional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), entidad del Estado peruano encargada de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil. Esta institución, a diferencia de la mayoría de instituciones en el caso peruano, evoluciona a partir del año 2004, con la creación de su Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social (GRIAS), dejando de ser una institución de corte meramente técnico, adaptando metodologías culturalmente sensibles para el registro de las y los ciudadanos peruanos. Esta investigación propone que dicha evolución responde a la existencia de dos necesidades (las personas indocumentadas luego del conflicto armado y el desarrollo de ciertos programas sociales), un contexto auspicioso para el cambio y el nivel de autonomía que goza la entidad.

Palabras clave: instituciones, RENIEC, agencias estatales, cambio institucional, autonomía

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	I
1. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN Y EL MARCO TEÓRICO	1
2. HIPÓTESIS	10
3. METODOLOGÍA.....	13
4. CONCLUSIONES	15
BIBLIOGRAFÍA.....	17

INTRODUCCIÓN

¿Qué factores explican el cambio institucional en las diferentes organizaciones del Estado peruano? ¿Cómo evolucionan las agencias estatales en contextos de bajos niveles de institucionalidad, desconfianza en el funcionamiento gubernamental y poca predictibilidad y estabilidad del marco normativo existente? A pesar de que las instituciones peruanas se caracterizan por ser débiles, poco estables y de cambios radicales y abruptos (Levitsky y Murillo, 2012), existen algunas excepciones, en las que instituciones del aparato público logran construir altos niveles de institucionalidad y cambiar de manera gradual y progresiva, adaptándose a demandas en el entorno que se desarrollan para poder prevalecer en el tiempo.

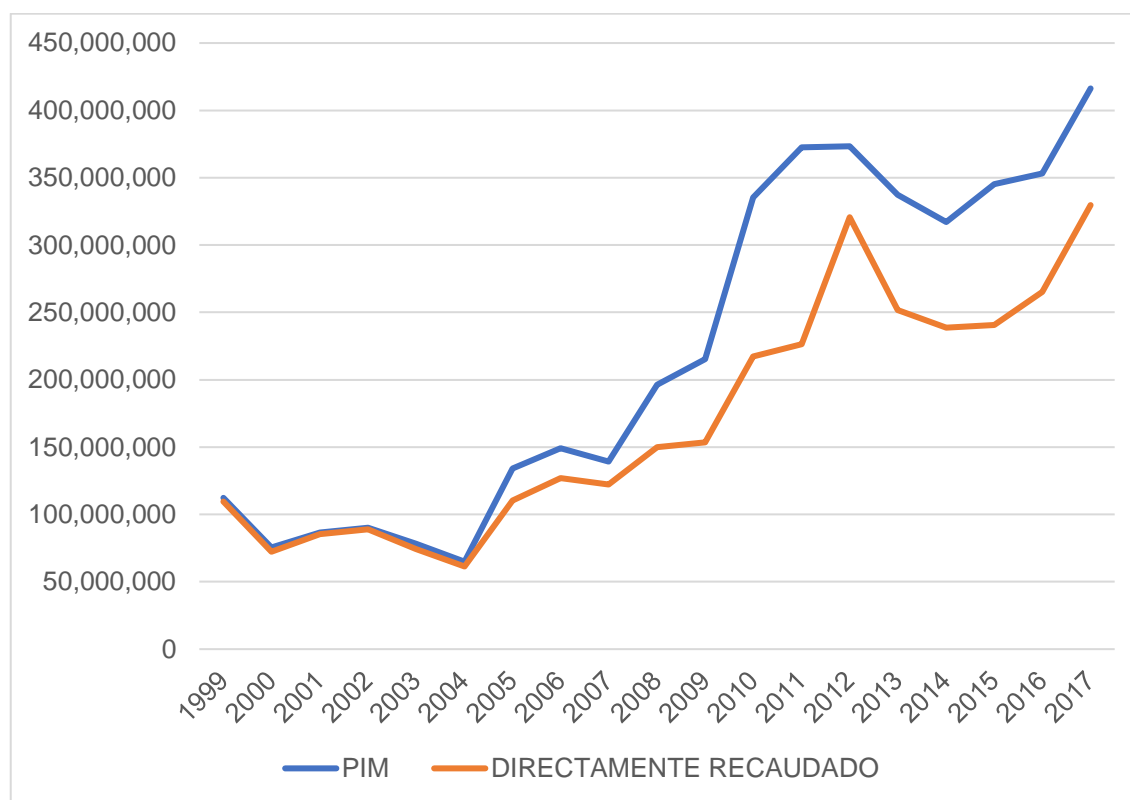
El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) es un organismo constitucional autónomo, con atribuciones en materia registral, técnica, administrativa, económica y financiera. Según la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el RENIEC es la entidad encargada de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil; constituyendo así, junto al Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el sistema electoral peruano (Ley N° 26497, art. 1 y 2). De forma sintética, el RENIEC tiene como funciones primordiales registrar los nacimientos, defunciones, divorcios, matrimonios y todos los demás actos que modifiquen el estado civil de las personas; emitir constancias de inscripción; preparar y mantener actualizado el padrón electoral; mantener el registro de identificación de personas; emitir el Documento Nacional de Identidad (DNI), como único documento de identificación nacional; y velar por el derecho a la identidad y el respeto a la intimidad de las personas (Ley N° 26497, art. 7).

En lo que respecta específicamente al registro de ciudadanas y ciudadanos peruanos, el RENIEC ha tenido una remarcable labor. En el año 2005, en el

Perú, el porcentaje de personas indocumentadas en todo el territorio nacional era del 42.93%, dato que equivalía a 11'998,227 ciudadanos, de los cuales el 87.1% eran personas menores de edad y 12.9% restante personas mayores de edad. Sin embargo, al cierre del año 2016, RENIEC, en coordinación con diversas instituciones del Estado peruano, ha logrado registrar al 99.2% de ciudadanos y ciudadanas, dato equivalente a 33'949,373 personas (RENIEC 2017). Esta evolución y avance en la cobertura del registro de personas muestra la importante labor que esta institución ha desempeñado con el paso de los años. Sumado a ello, RENIEC ha impulsado tres planes nacionales contra la indocumentación, en los cuales se proponen estrategias específicas y se indentifica a los sectores de la población peruana que se encuentran en situación de vulnerabilidad, tomando en cuenta sus particularidades y las dificultades existentes para su registro (RENIEC, 2017). Así, el RENIEC ha sido capaz de reorientar su labor, con la finalidad de poder vencer las barreras de acceso y acercarse al registro total de ciudadanas y ciudadanos peruanos.

Desde su creación, la normativa le otorga a RENIEC autonomía a nivel presupuestal y a nivel de gestión. La mayoría de los recursos que la institución maneja en su presupuesto son recaudados de forma directa, mediante los servicios que brinda a la ciudadanía, tales como la emisión del DNI, la emisión de constancias de inscripción de los actos de su competencia, entre otros servicios entregados en el marco del registro (Ley N° 26497, art. 24). Así, la independencia que tiene la institución en el manejo de sus finanzas, le otorga gran libertad en el desarrollo de sus funciones, en la realización de actividades innovadoras y en el cumplimiento de los objetivos que se propone como agencia. La evolución del presupuesto manejado por RENIEC y el porcentaje directamente recaudado del mismo, se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico N°1: PIM y presupuesto directamente recaudado



Elaboración propia. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2018)

Así, se observa que el presupuesto de RENIEC hoy se encuentra arriba de los S/. 400,000,000, de los cuales, casi el 80% es directamente recaudado por la misma agencia. Además, si bien en un inicio el nivel de recaudación representaba la totalidad de los ingresos de RENIEC, la capacidad de extracción de recursos también ha ido en aumento con el paso de los años. El 20% de recursos restantes del presupuesto son otorgados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), como parte de la subvención a servicios otorgados a la ciudadanía de forma gratuita, en el marco de programas de presupuestos por resultados (Entrevista a Jorge Yrivarren).

RENIEC se crea en el año 1993 -pero formalmente en el año 1995, con la promulgación de la Ley N° 26497, la cual le otorga competencias electorales y registrales-, como un intento por incorporar y hacerse cargo de todos los registros civiles en un plazo de dos años. Ello implicaba que, en un plazo muy

corto de tiempo, RENIEC debía tener bajo su mando completo a los registros civiles de todo el país y a todos los registradores como parte de su personal. Esto, sin embargo, no se ha logrado hasta el día de hoy, dada la dificultad de la tarea, el poco tiempo para su realización, y la necesidad de mayores recursos para llevarla a cabo. Por tal motivo, la agencia hizo énfasis en la emisión del Documento Nacional de Identificación (DNI) como su política primordial. Dada la importancia de este documento para la ciudadanía, RENIEC concentró en su emisión todo el desarrollo de tecnología, rapidez en la atención y seguridad en el registro. De tal forma, junto al desarrollo de un trámite documentario digitalizado, el desarrollo de tecnologías en la gestión interna de la institución y en el registro de ciudadanos y ciudadanas marca la historia de RENIEC en sus inicios.

Sin embargo, la lógica de gestión de RENIEC cambia sustancialmente en el año 2004. Según Carlos Reyna, gerente de la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social (GRIAS), a partir de tal año, se hace necesario el desarrollo de una política social de identificación y documentación en RENIEC. En ese marco, la creación de GRIAS cumple un rol fundamental, como la cara de la política social de esta institución. GRIAS surge como el resultado de un conglomerado de factores, dentro de los cuales ciertos arreglos institucionales previos resultan importantes para entender este desenlace. Previamente a la creación de esta gerencia, hubo ciertos intentos por tratar de impulsar la documentación y el registro de personas en situación de vulnerabilidad, el objetivo principal de lo que hoy es GRIAS. Así, desde el año 1994, se elaboró el Programa de Apoyo de repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia; en el año 2002, se crea en RENIEC la División de Proyección Social y una Coordinadora de Trabajo para Indocumentados en Ayacucho, como parte de una red de organizaciones públicas y privadas, en las que RENIEC tiene un rol activo. Finalmente, en el año 2003, la División de Proyección Social se constituye como una Subgerencia de Proyección, a cargo de la Gerencia de Operaciones de RENIEC. Todo ello termina con la creación de GRIAS como una Gerencia encargada de la atención y prevención de la identificación en sectores vulnerables de la sociedad peruana (RENIEC, 2016; Chacón y Guzmán, 2017).

Según los testimonios de Yrivarren y Reyna, GRIAS es un intento de RENIEC por tratar de invertir la manera en la cual se configura la relación entre el Estado y el ciudadano. Mientras que, en la mayoría de los casos, las personas buscan al Estado para tener acceso a los servicios que este brinda, GRIAS busca llevar el Estado al ciudadano. Esto, principalmente, debido a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran ciertos sectores de la población. Esta gerencia funciona mediante el registro personalizado de ciudadanos, a través jóvenes brigadistas, los cuales se encargan de esta labor, en coordinación con otras instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil. Así, en conjunto con las operaciones regulares de emisión del DNI en ventanillas, RENIEC busca, mediante GRIAS, llegar a documentar al total de la población en el territorio nacional (Entrevista a Reyna, entrevista a Yrivarren).

Ahora, ¿por qué tomar al RENIEC como objeto de estudio? En primer lugar, debido a sus logros y a su naturaleza como institución, el RENIEC ha sido un caso de estudio de mucho interés, al cual varios organismos internacionales han hecho alusión como un referente en la labor registral (Reuben y Carbonari, 2017; Banco Mundial, 2018). Reuben y Carbonari, por ejemplo, destacan que una de las características más resaltantes de esta institución es, justamente, las estrategias que ha podido desarrollar e implementar para poder aproximarse a comunidades indígenas y a ciudadanos en lugares remotos del país, desarrollando, así, metodologías culturalmente sensibles (Reuben y Carbonari, 2017). Esto, además, dialoga con el nivel de institucionalidad percibido por la población peruana. Según encuestas realizadas por IPSOS Apoyo acerca de qué tanto confían las personas en las instituciones del país, el RENIEC aparece como la institución más confiable desde el año 2011 hasta la última encuesta realizada en el año 2017 (IPSOS, 2017; RENIEC, 2016). Por poner un ejemplo, en ese último año, RENIEC obtiene un nivel de aprobación del 83% ubicándose por encima de otras instituciones, tales como el Banco Central de Reserva, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales o la Iglesia Católica (IPSOS 2017). En suma, esta entidad se constituye como una

organización con altos niveles de institucionalidad en un contexto de precariedad institucional y deficiente funcionamiento de agencias estatales.

En segundo lugar, porque, a pesar de que el Perú es un país en el que, producto de la débil base sobre la cual se asienta la configuración de sus instituciones, las reglas cambian de forma abrupta y radical (Levitsky y Murillo, 2012), RENIEC se constituye como el caso de una agencia estatal que ha cambiado de forma gradual y progresiva, adoptando nuevas normas a su lógica de gestión sin la desaparición de las anteriores (Mahoney y Thelen, 2010). En un inicio, la lógica de funcionamiento de esta institución se encontraba caracterizada por el uso intensivo de tecnologías para el desarrollo de procedimientos rápidos, donde la implementación de un sistema de trámite documentario es un ejemplo representativo. Sin embargo, en el año 2004, junto con la creación de la Gerencia de Restitución de la Identidad (GRIAS), RENIEC cambia su lógica gestión, orientando su labor hacia el registro de personas en situación de vulnerabilidad, desarrollando, así, una política social al interior de la agencia (Entrevista a Carlos Reyna). Este cambio en el funcionamiento de la institución, sin embargo, no elimina la propuesta inicial de tramites rápidos y el uso intensivo de tecnologías para la gestión del registro.

En suma, en línea con lo señalado en los párrafos anteriores, tomar al RENIEC como objeto de estudio, enmarcado en un contexto de bajos niveles de institucionalidad es relevante por dos factores. Primero, por la atipicidad en su funcionamiento, demostrado en el exponencial crecimiento del porcentaje de ciudadanos registrados, el desarrollo de estrategias de registro para personas en situación de vulnerabilidad y los altos niveles de confianza que ha generado en la sociedad. Y, segundo, porque, en un contexto de cambios institucionales radicales y abruptos como el peruano, RENIEC se constituye como un ejemplo atípico de cambio en el que, utilizando la propuesta teórica de Mahoney y Thelen (2010) sobre los cambios institucionales progresivos y endógenos, la agencia adopta nuevas normas de forma paulatina, sin desaparecer aquellas que constituían su accionar en sus inicios.

En ese sentido, esta propuesta de investigación busca dar cuenta de los factores que explican cómo se produce el cambio en la lógica de funcionamiento

del RENIEC, agencia que, desde el año 2004, adopta una política social que hace virar a la institución hacia un registro centrado en la atención a personas en situación de vulnerabilidad, pero sin perder de vista la importancia de los procedimientos rápidos y el uso de tecnología en la gestión del registro. Para responder a dicha interrogante, se hace énfasis en las necesidades contextuales por un registro de personas indocumentadas víctimas del conflicto armado interno en el país, el auge de programas sociales provistos por el Estado desde el año 2000, un contexto político-estatal favorable y la voluntad por parte de los altos directivos al interior de la institución. Todo ello se desarrolló en el marco de un servicio brindado a la ciudadanía que es ajeno a presiones políticas o entornos conflictivos, y una agencia que se caracteriza por tener altos niveles de autonomía, lo que le otorga libertad en el manejo de gestión y el cumplimiento de objetivos.

El documento prosigue de la siguiente manera. En primer lugar, se presentará el estado de la cuestión y el marco teórico. Ambos se apoyan en la literatura que aborda el tema del estudio de las instituciones y el cambio institucional. En segundo lugar, se presentará la hipótesis. Finalmente, el documento concluye con la aproximación metodológica y las conclusiones.

1. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN Y EL MARCO TEÓRICO

La literatura que se ha enfocado en el estudio de las instituciones es sumamente amplia. Desde diversas disciplinas y aproximaciones teóricas, la manera de entender qué son las instituciones ha sido diversa, y, por ende, el estudio de la estabilidad y el cambio en las mismas también difiere en cada una de ellas. Por una parte, en el trabajo base de Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, el autor define a las instituciones como las reglas de juego en la sociedad; es decir, las restricciones humanamente constituidas que moldean la acción de los individuos, estructurando los incentivos en las transacciones humanas, sean estas económicas, políticas o sociales (North, 1990, p. 3). El autor, sin embargo, señala que este conjunto de normas puede ser tanto formales como informales, las cuales influyen en el *performance* de la economía en la medida que afecta los costos de intercambio y producción (North, 1990, p. 5). Estas, además, son de suma importancia para el accionar de los actores, debido a que reduce la incertidumbre y brinda cierto grado de estabilidad -más no siempre eficiencia- al conjunto de interacciones humanas (North, 1990).

Por otra parte, desde la sociología, también han existido aportes sumamente relevantes al estudio de las instituciones (Campbell, 1998; Powell, 1991; Jepperson, 1991). Desde esta perspectiva, las instituciones han sido entendidas como marcos normativos fuertemente estables. Powell, por ejemplo, señala que todo aquello que se encuentra “institucionalizado” tiende a ser relativamente inerte y a resistir todos aquellos esfuerzos que apuesten por cambios (Powell, 1991, p. 197). Sin embargo, otros autores han argumentado que la estabilidad y permanencia relacionada a las instituciones se debe a que son patrones sociales constantemente reproducidos, los cuales producen sistemas simbólicos y estructuras cognitivas que proveen de “marcos de significancia”, para así guiar la acción humana (Campbell, 1998; Jepperson, 1991). En ese sentido, desde esta perspectiva, las instituciones no solo son el

conjunto de normas y estructuras que moldean la acción humana y dan estabilidad a las instituciones, como plantea North, sino que son constantemente reproducidas por un conjunto de símbolos y patrones culturales que las hacen estables y resistentes a los intentos de cambio.

Desde la ciencia política, por el contrario, se ha adoptado una definición de las instituciones que parece encontrarse en el punto medio entre el institucionalismo proveniente de la economía y de la sociología (March y Olsen, 1997). En esa línea, las instituciones son entendidas como un conjunto de reglas y procedimientos humanamente constituidos -formales e informales-, los cuales constriñen, pero también permiten el comportamiento político (Levitsky y Murillo, 2009, p. 3). Sumado a ello, se admite que las instituciones son -y deben ser- relativamente estables para generar predictibilidad en las interacciones; por lo que, no pueden ser cambiadas de forma sencilla e instantánea (Mahoney y Thelen, 2009). Esto, sin embargo, no elimina que los cambios institucionales sí existen, y que la agencia tiene un rol fundamental en los mismos (March y Olsen, 1997).

En ese sentido, según lo discutido a partir de las diferentes corrientes del institucionalismo, las instituciones vienen a ser el conjunto de arreglos y normas que restringen -pero, a la vez permiten- el accionar de los jugadores, los cuales forman parte de un marco mucho mayor, siguiendo el planteamiento de North (1990). Sin embargo, si la finalidad de las instituciones es moldear la acción, resulta de suma relevancia entender por qué ciertas reglas conductuales, originadas tanto dentro como fuera del Estado, son algunas veces obedecidas y otras veces ignoradas por los actores (Grief, 2006). Y más aún, si bien la división entre reglas de juego y jugadores es relevante, algunos autores señalan que, en algunos casos, puede llevar a problemas analíticos y conceptuales en el estudio de las instituciones. Esta dicotomía le otorga relevancia al estudio de los arreglos formales, los cuales difícilmente pueden ser llamados instituciones si es que no existe *enforcement* y apoyo hacia los mismos (Dargent et al., 2017, p. 15).

Dicho lo anterior, las organizaciones del Estado y las organizaciones sociales son los actores que generan apoyo y *enforcement*, en la medida que apuesten por los arreglos institucionales construidos. En suma, no se puede

estudiar a las instituciones tan solo como arreglos o conjuntos de normas, si es que no se toma en cuenta al conjunto de organizaciones que se encuentran en alrededor de las mismas, las cuales se encargan de dar contenido a normas muchas veces vacías (Dargent et al., 2017, p. 15). Por ello, esta propuesta entiende por “institución” no solo los arreglos normativos más grandes, sino, también, las organizaciones de diverso tipo que, mediante sus procedimientos y prácticas, influyen en los incentivos y moldean la acción de los individuos (Meyer y Rowan, 1977; Dargent et al., 2017).

Existe diversos aportes y aproximaciones al estudio de las instituciones. Por un lado, Levitsky y Murillo, se han centrado en estudiar la fortaleza de las instituciones (2009). Los autores defienden que esta “fortaleza” institucional puede ser medida en base al nivel de *enforcement* y el grado de estabilidad de las normas (Levitsky y Murillo, 2009, p. 3). Y, en ese sentido, con la finalidad de explicar los motivos por los que las instituciones son débiles en muchas parte del mundo -especialmente en los países latinoamericanos-, se señala que este fenómeno se debe a, por ejemplo, actores que nunca tuvieron interés en hacer cumplir dichas normas; normas que existen por demandas y expectativas internacionales, más no por voluntad de los *rulers*; normas que fueron creadas para alcanzar objetivos morales, más que para moldear la acción humana; porque existe discordancia entre los actores con autoridad formal y aquellos que tienen poder real en la sociedad; o la existencia de reglas sumamente ambiciosas, por mencionar algunas de las causas (Levitsky y Murillo, 2009).

Sin embargo, otra de las causas que explican la ausencia de *enforcement* en las normas es el bajo nivel de capacidad estatal para monitorear, fiscalizar y sancionar estas reglas (González y King, 2004; Levitsky y Murillo, 2009). En tal sentido, el concepto de capacidad estatal hace referencia a la existencia de una burocracia profesionalizada, con habilidad para implementar logísticamente sus decisiones, a través de políticas públicas a lo largo de todo el territorio que controla (o formalmente dice controlar) del Estado al cual estas pertenecen (Berch, Praça y Taylor, 2013; Fukuyama, 2004; Mann, 1986; Soifer, 2008; Soifer y vom Hau, 2008). Por ello, esto se encuentra en estrecha relación con el grado de presencia del Estado en todo su territorio, el cual es muchas veces desigual,

especialmente en las zonas más alejadas del centro -fenómeno mucho más acentuado en la región latinoamericana (O'Donnell, 1993). En suma, el nivel de capacidad de los Estados para hacer cumplir su marco normativo se encuentra fuertemente asociado al grado de fortaleza de sus instituciones.

Por el contrario, mientras que el caso anterior se centra principalmente en el estudio de las instituciones formales, Helmke y Levitsky se proponen llenar el vacío existente en la literatura sobre instituciones, centrándose en las dinámicas y las formas en las que interactúan las instituciones informales con las formales (2006). Para ello, los autores proponen una tipología de interacción entre ambos tipos de instituciones, en función del nivel de cumplimiento de las normas formales y el grado de convergencia entre ambas. De tal manera, el trabajo de Helmke y Levitsky propone un marco analítico en el que las instituciones informales pueden ser complementarias, se pueden acomodar, pueden sustituir o pueden competir con las instituciones formales, dependiendo del nivel de convergencia y de *enforcement* de estas últimas (Helmke y Levitsky, 2006, p. 14).

Hasta aquí, ya se ha hecho una breve revisión sobre la forma en la que se entienden las instituciones, así como la manera en la que se han estudiado algunos aspectos relacionados a la fortaleza institucional y a la interacción entre normas formales e informales. Sin embargo, un tema crucial de esta investigación es entender qué plantea la literatura sobre el cambio en las instituciones y cómo este se ve generado. A continuación, se esbozará de qué forma se entiende el cambio institucional desde diversas aproximaciones teóricas.

En primer lugar, desde el institucionalismo histórico, las instituciones son un objeto de estudio muy relevante, debido a que moldean el comportamiento de los actores desde dos perspectivas: el cálculo racional y la cultura (Hall y Taylor, 1996). Con respecto al primero, las instituciones afectan el comportamiento debido a que proveen a los actores de certidumbre sobre el comportamiento presente y futuro de los actores. En tal sentido, en palabras de Hall y Taylor, "they affect individual action by altering the expectations an actor has about the actions that others are likely to take in response to or

simultaneously with his own interaction” (Hall y Taylor, 1996, p. 3). Con respecto al segundo, las instituciones proveen de estructuras morales y cognitivas para la interpretación y la acción (March y Olsen, 1997; Hall y Taylor, 1996). Los actores se encuentran envueltos en un conjunto de instituciones, compuestas por símbolos y rutinas que les proveen de filtros interpretativos aplicables a sí mismos y a situaciones. Es así como se construye la acción (Hall y Taylor, 1996, p. 8).

Dicho todo lo anterior, el marco de análisis del institucionalismo histórico toma distancia de las demás aproximaciones teóricas en la medida que presta atención a situaciones de conflicto para explicar resultados políticos, haciendo énfasis en la desigualdad de atención prestada por las estructuras institucionales a ciertos intereses con respecto a otros (Thelen, 2003). Una cita que resume bien esta perspectiva de análisis es la propuesta por Pierson y Skocpol, quienes señalan lo siguiente:

“Historical institutionalists analyze organizational configurations where others look at particular settings in isolation; and they pay attention to critical junctures and long-term processes where others look only at slices of time or short-term maneuvers. Researching important issues in this way, historical institutionalists make visible and understandable the overarching contexts and interacting processes that shape and reshape states, politics, and public policymaking” (Pierson y Skocpol, 2002, p. 2)

Así, para encontrar este conjunto de secuencias históricas y rastrear eventos contingentes que dan forma a las estructuras institucionales, el institucionalismo histórico se ha visto sumamente influenciado por la teoría del “path-dependence”. Bajo esta herramienta, los académicos de esta rama del institucionalismo buscan retroceder en la historia, identificando una serie de eventos que explican un resultado específico en el presente, los cuales son en sí mismos contingentes (Mahoney, 2000; Thelen, 2003). Por ello, para explicar el cambio, los institucionalistas históricos llaman la atención sobre “critical junctures”, estos periodos contingentes, en los cuales la acción humana cumple un rol fundamental y las restricciones a esta se ven aligeradas (Caproccia y Kelerman, 2007; Mahoney y Thelen, 2010).

En segundo lugar, el rational choice también ha sido una perspectiva de estudio de las instituciones. Desde esta perspectiva se señala que el motivo por el cual los actores apuestan por las instituciones y su estabilidad se debe a que estas reducen los costos de transacción, permitiendo ganancias de los intercambios entre ellos (Hall y Taylor, 1996). La obediencia a las normas se encuentra garantizada debido a la predictibilidad en el comportamiento que estas producen, mediante, por ejemplo, sanciones efectivas para todos aquellos que trasgredan las normas (North, 1986; March y Olsen, 1995).

Bajo esta lógica, el cambio institucional se produce mediante ajustes marginales al conjunto de normas y a los mecanismos a través de los cuales estos sancionan a los trasgresores (March y Olsen, 1995; North, 1986). Y, como señala North, bajo esta perspectiva, el principal motor del cambio en las instituciones se encuentra en el cambio de los precios relativos, lo cual crea incentivos para que los actores traten de manipular el marco normativo existente, con la finalidad de que este cambio los beneficie de acuerdo a sus intereses (North, 1990). Así, el cambio institucional obedece a patrones racionales: los actores intentan maximizar sus beneficios, pero respetando ciertas reglas de juego, siendo capaces de calcular sus beneficios potenciales si modificaran algunas de ellas (Vergara, 1995). Sin embargo, North admite que los cambios son muchas veces marginales, lo que puede hacerlos imperceptibles a simple vista. Por ello, para entenderlos, es necesario adoptar una perspectiva histórica y así conocer como estos han ido evolucionando (North, 1990, p. 6).

Por último, desde el institucionalismo sociológico, se planteó que las instituciones son formas y procedimientos presentes en formas modernas de organización, pero que no surgen nada más como resultado de la búsqueda de la eficiencia y el criterio racional. Por el contrario, estas deben ser vistas como prácticas culturales específicas que se transmiten entre los actores constantemente (Hall y Taylor, 1996). En ese sentido, desde esta perspectiva se hace énfasis en la importancia de los procesos cognitivos de los individuos, la adquisición de conocimientos desde dentro de la misma organización (Scott, 1995), lo que termina por producir una forma de concebir la realidad y el mundo que rodea a los individuos (Berger y Luckman, 1967; Meyer y Rowan, 1977).

Según lo observado, desde este enfoque de estudio de las instituciones, se tiene herramientas muy potentes para estudiar cómo se mantienen las instituciones. Mediante la transmisión de estructuras y marcos de conocimiento entre los actores, estos conciben la manera de entender sus funciones dentro de organizaciones, entenderse a sí mismos y al entorno que los rodea. En tal sentido, se puede explicar con bastante certeza por qué las instituciones son estables en el tiempo. Esto, sin embargo, presenta problemas a la hora de explicar los cambios por los que claramente atraviesan las instituciones (Vergara, 1995).

Finalmente, el estudio introductorio de Rodolfo Vergara en el libro de March y Olsen (1995), *El Redescubrimiento de las instituciones*, resume bastante bien el argumento de los autores, tomando mucho de los insumos provistos por los académicos de todas las aproximaciones teóricas aquí discutidas. Vergara señala, en línea con lo planteado por el institucionalismo sociológico, que la cultura institucional cumple un rol sumamente importante para explicar la estabilidad de las mismas. El autor defiende que las normas se crean a partir de un conjunto de rutinas producidas para atender situaciones cotidianas del entorno. Con el tiempo, tales procedimientos empiezan a institucionalizarse, al punto que estas prácticas compartidas se vuelven marcos interpretativos para descifrar correctamente la acción de todos los actores. La cultura institucional termina asignando roles y estableciendo las normas que guían el accionar de los actores: se construye una lógica de lo apropiado, en la que los individuos entienden el papel que cumplen en la organización a la que pertenece y decide las acciones que considera correctas para desempeñar dicho papel satisfactoriamente (Vergara, 1995, p. 27).

Sin embargo, Vergara también presta atención a los factores que explican el cambio institucional. Aquí, el autor explica que la propuesta de March y Olsen señala que la clave del cambio se encuentra en que el ambiente en el que se desarrollan las instituciones se transforma mucho más rápido que las rutinas organizacionales, lo que obliga a un continuo proceso de adaptación (Vergara, 1995, p. 28). En tal contexto, los actores y la agencia cumplen un rol sumamente relevante (North, 1990).

Hasta aquí, la literatura sobre instituciones provee de herramientas importantes para entender por qué son estables las instituciones -la cultura institucional, la transmisión de marcos interpretativos, la asignación de roles, el impacto (en cierto grado determinista) de eventos contingentes del pasado- y por qué cambian -el interés de los actores, “critical junctures” o cambios en el entorno y acomodo de procedimientos institucionales-. Sin embargo, otra literatura argumenta que, si bien todo esto es cierto, todas estas teorías permiten entender solamente cómo en momentos cruciales, ciertas configuraciones institucionales fueron cambiadas y reemplazadas de forma abrupta, y poco dice sobre los cambios graduales endógenos que atraviesan las instituciones. Si bien autores como North admiten que los cambios progresivos existen y advierte que pueden pasar como desapercibidos (North, 1990, p. 6), en realidad no tenemos herramientas igual de útiles para explicar cómo evolucionan gradualmente las instituciones una vez son establecidas (Mahoney y Thelen, 2010), cambios que son igual de relevantes e influyentes en el comportamiento de los actores.

En ese sentido, la propuesta de Mahoney y Thelen sobre cambios institucionales graduales se basa en un enfoque distribucional del poder (Mahoney y Thelen, 2010, p. 8). Los autores argumentan que diferentes tipos de cambios en el contexto político y las características inherentes de las instituciones dan lugar a diferentes tipos de cambio institucional. En ese sentido, la propuesta teórica de los actores da lugar a cuatro tipos distintos de cambio institucional. El primero se denomina *layering*, que se refiere a la introducción gradual de nuevas normas que se agregan sin eliminar a las preexistentes. El segundo, se denomina *drift* y hace referencia a cambios en el contexto que genera que el impacto de las normas existentes difiera. El tercero, se denomina *displacement* y ocurre cuando las reglas existentes son removidas y nuevas normas son introducidas en su reemplazo. El último, se denomina *conversion*, y hace referencia a que, en ciertos casos, las mismas reglas son interpretadas de nuevas formas. Estos cambios se articulan en función del poder de veto de los actores -contexto político- y el margen de interpretación de las normas - características de la institución (Mahoney y Thelen, 2010, p. 18).

La propuesta teórica de Mahoney y Thelen es de suma importancia para el tema del que se ocupa esta investigación. Esta investigación plantea, inicialmente, que RENIEC es un caso de *layering*; es decir, el caso de un proceso de cambio institucional gradual en el que nuevas normas -en este caso, la adopción de una política social- se suman a una normativa ya existente -en la que primaban los procedimientos rápidos y el uso intensivo de tecnologías. El agregado, sin embargo, no significó la eliminación de las normas antiguas. Así, valga la redundancia, esta propuesta concibe el cambio institucional como un proceso por el cual, de forma progresiva, nuevas normas se suman a las ya existentes sin eliminarlas.

2. HIPÓTESIS

Las variables explicativas que buscan responder al cambio en la lógica de gestión del RENIEC son tres. Por un lado, se encuentra la situación de indocumentación de un sector sumamente afectado por el conflicto armado interno. Por otro lado, se encuentra el auge de programas sociales a inicios de los años 2000 y un interés de parte de diversos sectores del Estado por fomentar un adecuado registro de ciudadanos en situación de vulnerabilidad, con la finalidad de que estos programas puedan funcionar de manera adecuada. En tercer lugar, se encontraba un contexto no solo favorable, sino que incentivó el desarrollo exitoso de un cambio en la lógica de gestión de RENIEC, a partir de la transferencia de recursos desde el Estado para el subsidio de trámites gratuitos. Y, finalmente, la voluntad al interior de RENIEC de parte de las autoridades de más alto nivel, así como la continuidad de esta lógica de gestión, a pesar de los cambios en los jefes y los gerentes de la institución.

En primer lugar, según el informe final de la CVR, la indocumentación de las víctimas afectadas por el conflicto armado era uno de sus principales problemas. Los departamentos del país con mayor nivel de indocumentación eran Huánuco (22%), Apurímac (14%), Ayacucho (13%) y San Martín (13%). En tal sentido, en estas zonas, los grupos terroristas destruyeron los documentos de identidad de la población, así como las Oficinas de Registro Civiles, lo que hizo desaparecer mucha de la documentación de ciudadanos del país. Sumado a ello, muchos ciudadanos se encontraron en la obligación de migrar de sus zonas de residencia, dejando pertenencias y documentos de identidad; o, en dicho proceso, se encontraban sin los recursos para realizar dicho trámite (RENIEC, 2005, p. 95). Por todo lo señalado, el Estado tenía la responsabilidad de desarrollar estrategias adecuadas para el registro de personas afectadas por el conflicto armado.

En segundo lugar, se suma otra demanda por un adecuado registro de ciudadanos para un mejor funcionamiento de programas sociales en el país. Si bien es cierto que, en el Perú, han existido varias olas de programas sociales,

que tienen su origen a inicios de la década de los 80, es recién a inicios de los años 2000 que se trata de dar solución a las principales falencias mostradas por estos programas. Desde el año 2003, el Estado impulsó la fusión de una gran cantidad de programas sociales que se encontraban dispersos, así como la desconcentración de los mismos hacia las regiones y los gobiernos locales (Estrada y Perea, 2008). Y, con el objetivo de dar solución a las falencias mostradas en el pasado, tales como la filtración de personas a la hora de brindar los servicios, la subcobertura, la yuxtaposición de beneficiarios y la pérdida de dinero (Vásquez, 2006), impulsar un adecuado registro de ciudadanos para el control e identificación de los beneficiarios resultaba fundamental (Entrevista a Carlos Reyna).

Ambas demandas impulsan el inicio de un cambio en la lógica de gestión de RENIEC, la cual se topa con un contexto favorable para el desarrollo exitoso de la misma. Así, desde el Estado, no solo se dio la posibilidad para generar este cambio, sino que hubo contribuciones para que el desarrollo de una política social al interior RENIEC se lleve a cabo de manera efectiva. En tal sentido, una muestra del interés por desarrollarla, fue, por un lado, el primer convenio firmado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y RENIEC, en el año 2012, que consta del apoyo presupuestario a esta última como parte del Programa de Acceso de la Población a la Identidad (2012). Y, por otro lado, un aumento del presupuesto de RENIEC, justamente desde el año 2004, con la creación de GRIAS, a partir de transferencias de recursos del Estado. Ello se dio con la finalidad de que RENIEC pueda subsidiar trámites gratuitos, tales como la emisión del DNI, hacia sectores en situación de vulnerabilidad.¹ Este apoyo financiero parte de los beneficios percibidos y lo funcional que resultaba tener un adecuado registro de ciudadanos para un mejor desempeño de los programas sociales en el país (Entrevista a Carlos Reyna).

Finalmente, este conglomerado de factores abrió una suerte de “ventana de oportunidad” para el viraje en la lógica de gestión de la institución. Sin

¹ El gráfico sobre la evolución del presupuesto de RENIEC con el paso de los años se encuentra en la introducción de este documento.

embargo, nada de ello hubiera sido posible sin la voluntad de las autoridades de más alto nivel al interior de la agencia para promover el desarrollo de esta nueva lógica de funcionamiento en RENIEC. Más aún, la continuidad de las prácticas que se desarrollan en la organización, a pesar de los cambios de las autoridades, permite que estas nuevas prácticas se incorporen de manera progresiva a las antiguas y no se pierdan o queden estancadas. Es así que, en el caso de RENIEC, el desarrollo y uso de tecnologías para el registro de ciudadanos complementa las nuevas prácticas de registro sensible y de atención a los ciudadanos en situación de vulnerabilidad, con la finalidad de brindar un mejor servicio.

3. METODOLOGÍA

La aproximación metodológica de esta investigación es cualitativa, un estudio de caso a profundidad. La ventaja del análisis cualitativo es que permite tener un conocimiento amplio e incisivo sobre un fenómeno determinado, así como entender el mecanismo causal, por el cual ciertos factores -variables independientes- desembocan en un resultado específico -variable dependiente (Della Porta, 2008; Ragin, 2007). En ese sentido, como señalan Goertz y Mahoney, con la finalidad de desarrollar una adecuada explicación del fenómeno de estudio del que se ocupa esta investigación, se recurrirá al análisis de diversos procesos y observaciones a través del tiempo. Se buscará rastrear todas aquellas coyunturas críticas, hechos y cambios ligados entre sí, que permitan entender por qué se optó por la trayectoria que dio resultado al fenómeno de interés (Goertz y Mahoney, 2012, p. 89).

En términos metodológicos, la selección de uno o pocos siempre es intencionada por el investigador. En ese sentido, como señala Geddes, toda selección implica cierto grado de sesgo por parte del investigador, tanto en su propuesta como en los resultados obtenidos (1990). Por ello, esta investigación se propone escapar del sesgo de selección escogiendo al RENIEC como un caso atípico de cambio institucional, en un contexto que se caracteriza por ser institucionalmente inestable y de cambios abruptos (Levitsky y Murillo, 2012). Así, el objeto de estudio de esta propuesta puede ser útil para validar o generar nuevas hipótesis (Aragón y Guibert, 2015).

Las herramientas de recojo de información en las cuales se apoyará esta investigación son dos: la revisión de documentos institucionales y documentos históricos, y la realización de entrevistas semi-estructuradas. Por un lado, la revisión de documentos históricos e institucionales, tales como las memorias de gestión del RENIEC, artículos publicados en su revista y planes nacionales contra la indocumentación permitirán reconstruir la trayectoria histórica de la institución, con la finalidad de conocer cómo ha ido evolucionando la agencia

con el paso del tiempo. En segundo lugar, con respecto a las entrevistas, los testimonios de actores clave que hayan formado parte de RENIEC, o hayan tenido vinculación con esta, serán de suma utilidad para comprobar si, efectivamente, hubo un interés de parte de ciertos actores por mantener el tema como una prioridad, así como una presión desde el interior del Estado por impulsar el registro de ciudadanos en situación de vulnerabilidad, con la finalidad de que estos puedan tener acceso a ciertos servicios sociales. A continuación, se presentará una lista tentativa de actores a entrevistar:

Tabla N°1: Actores a entrevistar

Institución:	Actores:
RENIEC	<ul style="list-style-type: none"> - Jorge Yrivarren, actual jefe del RENIEC - Carlos Reyna, actual Gerente de GRIAS - Carmen Velarde, gerenta de GRIAS (2003 - 2007) - Eduardo Ruiz, jefe del RENIEC (2002 – 2006) - César López, gerente de Informática (2002 – 2011) - Guillermo Nugent, ex director de la Escuela Registral - David Saco, gerente de operaciones registrales - Cesar Mendoza, gerente de operaciones registrales
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> - Marelyn Pacheco Abarca - Víctor Enrique Torres - Miriam Herrera - Jenny Yamamoto
CVR	<ul style="list-style-type: none"> - Salomón Lerner - Rolando Ames
Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS	<ul style="list-style-type: none"> - Carlos Aramburú - Jorge Gobitz

Elaboración propia.

4. CONCLUSIONES

A modo de cierre, este trabajo se propuso como objetivo dar cuenta de los factores que explican el cambio producido en instituciones, de manera gradual en el caso peruano. Dicha pregunta resulta relevante dada la atipicidad del caso, en comparación a los cambios institucionales producidos en otras agencias estatales, los cuales han sido caracterizados como radicales y abruptos (Levitsky y Murillo, 2012). De manera concreta, la investigación buscó explicar los factores que explican cómo el RENIEC cambia de manera gradual, adoptando una política social y culturalmente sensible en su labor registral, pero sin eliminar las prácticas y normativa existente, tales como el desarrollo de procedimientos rápidos y el uso intensivo de tecnologías.

Para responder a dicha interrogante, primero, definir lo que se entiende por institución resultaba algo fundamental. En ese sentido, como fue discutido en la revisión de la literatura, no se puede estudiar a las instituciones tan solo como arreglos o conjuntos de normas, si es que no se toma en cuenta al conjunto de organizaciones que se encuentran en alrededor de las mismas, las cuales se encargan de dotarlas de contenido (Dargent et al., 2017, p. 15). Por ello, se apostó por definir a las instituciones no a los arreglos normativos amplios, sino a las organizaciones de diverso tipo que, mediante sus procedimientos y prácticas, influyen en los incentivos y moldean la acción de los individuos (Meyer y Rowan, 1977; Dargent et al., 2017).

En un segundo plano, se buscó definir el tipo de cambio institucional identificado en el caso de estudio. Así, el trabajo descansó en la propuesta de Mahoney y Thelen (2010), quienes desarrollan la tipología de *layering*, como un proceso de cambio institucional gradual en el que nuevas normas -en este caso, la adopción de una política social- se suman a una normativa ya existente -en la que primaban los procedimientos rápidos y el uso intensivo de tecnologías. Este marco conceptual contribuyó a identificar las características de un proceso de cambios institucional que, si bien ocurre de manera pausada, no tiene por ello un menor impacto en el comportamiento de los actores.

A partir de todo lo anterior, se proponen tres variables para explicar el cambio en la institución. Primero, se encuentra la situación de indocumentación de un sector sumamente afectado por el conflicto armado interno. La eliminación del conflicto de mucha de la documentación de ciudadanos del país, se configuraba como una tarea que el Estado debía atender. Por otra parte, se encontró el aumento de la demanda por un adecuado registro de ciudadanos para un mejor funcionamiento de programas sociales en el país. Desde los años 2000, se trata de dar solución a las principales falencias mostradas por los diferentes programas sociales, por lo que un adecuado registro e identificación de las y los beneficiarios resultaba fundamental.

Finalmente, la voluntad al interior de RENIEC de parte de las autoridades de más alto nivel, así como la continuidad de esta lógica de gestión, a pesar de los cambios en los jefes y los gerentes de la institución resultó crucial para el desarrollo de este resultado político concreto.

BIBLIOGRAFÍA

Aragón, J. & Guibert, Y. (2016). *Metodología y diseños de investigación en Política Comparada*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

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

Banco Mundial. (2018). “ID4D Country Diagnostic: Peru”. Washington DC: Banco Mundial.

Berger, P. L. & Luckman, T. (1967). *The Social Constructions of Reality*. Nueva York: Doubleday.

Bersch, K., Praça, S. & Taylor, M. (2013). “State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil”. Ponencia presentada en The Latin American Studies Association Conference. Latin American Studies Association. Washington DC, 29 de mayo.

Campbell, J. L. (1998). Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and society*, 27(3), 377-409.

Capoccia, G., & Kelemen, R. D. (2007). The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World politics*, 59(3), 341-369.

Congreso de la República. (1995). Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Consulta: 14 de octubre. <http://www.reniec.gob.pe/Transparencia/html/PTA-LEY-26497.pdf>

Dargent, E., Orihuela, J.C., Paredes, M., & Ulfe, M.E. (2017). *Resource Booms and Institutional Pathways. The case of the Extractive Industry in Peru*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Della Porta, D. (2008) “Comparative analysis: Case-oriented versus variable-oriented research”. En Della Porta, D. & Keating, M. (Eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Estrada, H. & Perea, A. (2008). “Los programas sociales en el Perú 1990 – 2007: Del alivio a la superación de la pobreza” . Unidad de análisis del departamento de comisiones. Lima, 14 de abril del 2008.

Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.

Geddes, B. (1990). How the cases you choose affect the answers you get: Selection bias in comparative politics. *Political analysis*, 2, 131-150.

Goertz, G. & Mahoney, J. (2012). *A Tale of Two Cultures. Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.

Gonzalez, F. E., & King, D. (2004). The state and democratization: the United States in comparative perspective. *British Journal of Political Science*, 34(2), 193-210.

IPSOS. (2017). “¿En qué instituciones confían los peruanos? Recuperado de: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2017-10/En%20que%20instituciones%20confian%20los%20peruanos.pdf>

Jepperson, R. L. (1991). “Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism” En Powell, W. & DiMaggio, P.J. (Eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 143-163.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political Science and the Three Institutionalisms. *Political Studies*. 44, 936-957.

Helmke, G., & Levitsky, S. (Eds.). (2006). *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2009). Variation in institutional strength. *Annual Review of Political Science*, 12, 115-133.

Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2014). “Building institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America” En Brinks, D., Leiras, M. & Mainwaring, S. (2014). *Reflections on Uneven Democracies: the Legacy of Guillermo O’Donnell*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 189-213.

Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and society*, 29(4), 507-548.

Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*, 1, 1-37.

- Mann, M. (1984). "The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results". *European Journal of Sociology*, 25(2), 185-213.
- March, J. G., Olsen, I., & Johan, P. (1997). *El Redescubrimiento de las Instituciones: la base Organizativa de la Política, estudio introductorio de Rodolfo Vergara*. México: FCE.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1993). On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, 21(8), 1355-1369.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. *Political science: The state of the discipline*, 3(1), 1-32.
- Powell, W. (1991). Expanding the scope of institutional analysis. *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, 183-203.
- Ragin, C. (2007). *La construcción de la investigación social: Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). (2005). Plan Nacional de Restitución de la Identidad (2005 – 2009). Lima.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). (2016). Plan Nacional Perú Libre de Indocumentación (2017 – 2021). Lima.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). (2016). Memoria Institucional 2016. Lima.
- Reuben, W., & Carbonari, F. (2017). Identification as a national priority: the unique case of Peru. *Center for global development working paper*, (454).
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Soifer, H. (2008). State infrastructural power: Approaches to conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), 231.
- Soifer, H., & Vom Hau, M. (2008). Unpacking the strength of the state: The utility of state infrastructural power. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), 219.

Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005*. Lima: IEP.

Thelen, K. (2003). "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis". En Mahoney, J. & Rueschemeyer, D. (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vásquez, E. (2006). Programas sociales¿ de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos. *Proyecto Elecciones Perú*.

Vergara, R. (1997). "Estudio introductorio" En March J & Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica

Vergara, A, & Encinas, D. (2016). "Continuity by surprise". *Latin American Research Review*, 51(1), 159-180.