

EL ESTADO EN EL PERÚ

UNA AGENDA DE
INVESTIGACIÓN

Eduardo Dargent Bocanegra

ESCUELA DE
GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

EL ESTADO EN EL PERÚ:
UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

EDUARDO DARGENT BOCANEGRA

EL ESTADO EN EL PERÚ:
UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

ESCUELA DE
**GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS**



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

El Estado en el Perú: Una agenda de investigación
Eduardo Dargent Bocanegra

© Eduardo Dargent Bocanegra, 2012

De esta edición:

© Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2012
Pontificia Universidad Católica del Perú
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú
Teléfono: (511) 626-2000, anexos 2693 y 2699
www.pucp.edu.pe/escueladegobierno

Diseño de portada: Camila Bustamante
Diagramación: Roberto Torres M.
Cuidado de la edición: Paloma Mujica

Primera edición: diciembre de 2012
Tiraje: 1000 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,
sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-15721
ISBN: 978-612-4057-83-0

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

ÍNDICE

I. Introducción	9
II. Estado: conceptos, las razones para la disección y tipos de estudio	14
III. Estudios sobre la capacidad del Estado	22
IV. Burocracia y organizaciones estatales	28
V. Agenda, adopción e implementación de políticas	33
VI. Estado y relaciones internacionales	41
VII. Alcance del Estado, territorio y actores ilegales	46
VIII. Estado e historia	50
IX. Conclusión	56
Bibliografía	59

EL ESTADO EN EL PERÚ: UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Eduardo Dargent Bocanegra
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
Pontificia Universidad Católica del Perú

I. Introducción

¿Qué explica el profesionalismo del Ministerio de Relaciones Exteriores o del Banco Central de Reserva frente a la debilidad de diversas dependencias de los Ministerios de Educación y de Salud? ¿Por qué las reformas de pensiones o salarios militares suelen terminar en fracasos a pesar de su urgencia para la sostenibilidad de dicho sistema en el mediano plazo? ¿Qué negocian los congresistas con el Poder Ejecutivo al debatir el presupuesto público? ¿Por qué hay un alto grado de rotación de personal técnico en las comisiones del Congreso de la República? ¿Y por qué ciertas municipalidades ejecutan mejor su presupuesto que otras? ¿Qué influencia tienen las empresas mineras en las oficinas del Ministerio de Energía y Minas? ¿Y qué capacidad de fiscalización tiene dicho ministerio en las áreas de extracción minera, tanto en concesiones legales como en áreas ilegales? ¿Cómo cambiaron diversas dependencias del Estado en el Perú tras las reformas de mercado de los noventa? ¿En qué momentos de su historia

el Estado logró incrementar su control y presencia en el territorio? ¿Y cuándo retrocedió? ¿Por qué la brecha entre el contenido de la ley y su implementación efectiva es tan alta en algunos sectores? ¿Qué explica que la fusión de algunas instituciones públicas funcione muy bien mientras que otros intentos fracasan por resistencias internas? ¿Y por qué, a pesar de los candados institucionales para evitar el crecimiento de la burocracia, esta ha aumentado en años recientes?

Preguntas como estas deberían ser parte de nuestras preocupaciones académicas. Y sin embargo, quien inicia una investigación sobre el Estado en el Perú se enfrenta a una interesante paradoja. El Estado, omnipresente en el debate público, es un “viejo desconocido” en las ciencias sociales (Tanaka, 2010; Alza, 2012).¹ En el país, el número de investigaciones centradas en el Estado es relativamente bajo si lo comparamos con otros temas, como los conflictos y movimientos sociales, el régimen político o los partidos. Salvo algunos eventos académicos, la discusión sobre el tema es bastante limitada.² Además, los estudios existentes rara vez dialogan con la literatura de política comparada sobre el Estado, impidiendo evaluar las particularidades y similitudes

¹ La historia, por el contrario, ha estudiado más (directa o indirectamente) al Estado peruano. Ver la sección VII de este documento para algunos ejemplos y referencias.

² A lo largo del texto identificaremos una serie de trabajos sobre el Estado en el Perú. Para otra revisión de la literatura existente sobre temas del Estado peruano ver Tanaka (2010). Para una revisión de trabajos sobre gestión y políticas públicas en el Perú ver Alza (2012). Asimismo, se debate el tema en los seminarios anuales de Reforma del Estado realizados por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas (PUCP). La Escuela de Gobierno ha publicado el contenido de varios de estos encuentros en Pease y Peirano (Eds.) (2008); Pease y Villafranca (Eds.) (2009); Pease y Peirano (Eds.) (2012) y Alza (Ed.) (2012). El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) y, más recientemente, el Instituto del Perú de la Universidad San Martín de Porres también realizan actividades sobre el tema del Estado y las políticas públicas.

del caso peruano en relación a otros países. Este silencio de la ciencia política no es solo local: diversos autores han demandado recientemente más atención académica al Estado y sus políticas (Ames et ál., 2012; Fukuyama, 2012; Mainwaring y Scully, 2009; Mainwaring, 2009; Weyland, 2006).

Más allá de la curiosidad académica, ¿por qué debería importarnos este silencio sobre el Estado? Por diversas razones. La débil capacidad del Estado se ha asociado a la precaria legitimidad de nuestros representantes políticos y a déficits de gobernabilidad democrática (Mainwaring, 2009; Mainwaring y Scully, 2009). Del mismo modo, incumplir con funciones básicas, como seguridad, comunicaciones, salud o educación, incrementa la sensación de ineficacia del gobierno ante los ciudadanos (Centeno, 2009). Si no contamos con organizaciones y oficinas estatales capaces de hacer cumplir la ley, las normas se convierten en regulaciones sin contenido y el Estado de derecho en una promesa incumplida (Levitsky y Murillo, 2009; Murillo y Levitsky, 2012; O'Donnell, 1993; Grindle, 1980; 2009). Agencias estatales débiles tampoco serán capaces de conducir reformas de largo aliento, especialmente sin partidos políticos fuertes capaces de idear y empujar políticas (Morón y Sanborn, 2006; McFaul, 1995; Dargent, 2012A). Entender mejor al Estado, las causas de su fortaleza y debilidad, evaluar ejemplos de éxito y fracaso, son temas relevantes para el académico, el gestor público, el político y el ciudadano en general.

Este trabajo busca ser un primer peldaño que facilite al investigador la exploración de un tema complejo; un documento corto y accesible que sirva de agenda al interesado en el estudio del Estado peruano. Los límites de lo que considero estudios sobre el Estado son bastante amplios; finalmente, el Estado es el gran

actor de la política. Si analizamos una política o una organización estatal, evidentemente estarán incluidos en nuestra agenda. Si la acción del Estado explica un fenómeno político, o cambios en el Estado son explicados a su vez por fenómenos políticos, sociales o económicos, pues también son temas bienvenidos a este esfuerzo de investigación. El documento, además, propone la necesidad de descomponer al Estado peruano para poder estudiarlo mejor (Tanaka, 2010). Diversos autores han planteado la importancia de estas miradas parciales al Estado; aproximaciones que permitirán evaluar sus contrastes e identificar patrones de fortaleza y debilidad, éxito y fracaso (Migdal et ál., 1994; Geddes, 1990; 1994; Ziblatt, 2008; Soifer, 2009; Bersch, Praca y Taylor, s/f). Así, con este trabajo en equipo, nuestras miradas globales estarán mejor informadas y completas.

A fin de cumplir estos objetivos, en la primera sección del texto discuto algunos conceptos básicos, presento las razones que justifican estudiar al Estado por partes y por qué es importante que esta agenda incluya tanto estudios descriptivos como explicativos. Con esos conceptos e ideas claros, identifico cinco temas que enmarquen las investigaciones sobre el Estado. Los temas son: Capacidad del Estado; Burocracia y organizaciones estatales; Agenda, adopción e implementación de políticas; Estado y relaciones internacionales; y Estado e historia. En cada tema se recogen trabajos publicados y se sugieren ideas para posibles investigaciones. Como se verá, algunos estudios tienen fronteras comunes o son transversales en varios de los temas propuestos. Por ejemplo, estudios sobre capacidad del Estado discutidos en la próxima sección se repetirán cuando hablemos sobre Estado y relaciones internacionales, Estado y territorio, o incluso Estado e historia. Y la descentralización estará presente en varios de los

temas discutidos. Intentaré ser lo menos repetitivo posible y discutir cada tipo de estudio en solo una sección.

Como toda selección, la actual es incompleta y perfectible. He puesto énfasis en algunos temas, pero se deja la puerta abierta para incluir varios más. Y por sesgo profesional y personal el documento está construido desde la política comparada. Si bien privilegio en el documento estudios de caso o comparaciones de pocos casos, hay varias formas de estudiar al Estado. Lo ideal es que estos estudios incluyan distintas metodologías que dialoguen entre sí. Desde estudios estadísticos de varios casos, cuando sea posible (Muñoz, 2008), hasta trabajos de observación participante al interior de instituciones (Mujica, s/f). El trabajo, asimismo, necesita dialogar con otras disciplinas, especialmente la gestión pública, la economía y la sociología, para precisar (o traducir) algunas de las inquietudes presentadas a los marcos teóricos y lenguaje de estas disciplinas. Dicho esto, considero un grave error asumir que los temas de interés se deben determinar por las fronteras de una disciplina: más que preguntas sobre relaciones internacionales, políticas públicas, gestión pública, sociología o política comparada, lo que presento son preguntas a las cuales se podrá responder desde diversos enfoques y con distintas herramientas.

Además de la revisión bibliográfica en que se basa el trabajo, me pareció pertinente conversar con académicos, funcionarios públicos y personas que conjugan ambas cualidades para saber qué pensaban de los temas seleccionados y consultar sus opiniones sobre otros aspectos que deberían ser considerados. Gonzalo Alcalde, Jorge Arrunátegui, Mariana Ballén, Eduardo Ballón, Roxana Barrantes, Henry Pease, Martín Tanaka, Carolina Trivelli, Mayén Ugarte, María Inés Vásquez y Richard Webb

tuvieron la gentileza de conversar conmigo y ayudarme a mejorar el documento con sus visiones diversas. Asimismo, se discutió un borrador del estudio con un grupo de trabajo en la Escuela de Gobierno de la PUCP que incluyó a Gonzalo Alcalde, Carlos Alza, Sinesio López, Maritza Paredes, Henry Pease y Martín Tanaka. Paula Muñoz y Alberto Vergara hicieron comentarios a la versión final. A todos mi agradecimiento. Por supuesto, toda limitación del trabajo es mi responsabilidad. Finalmente, a lo largo del documento haré referencia a algunas tesis en elaboración de estudiantes de pregrado de Ciencia Política de la PUCP. Al ser ideas en proceso o documentos preliminares todavía no puedo citarlos “oficialmente”, pero al incluirlos reconozco sus ideas y además logro colocarlos en el radar de los interesados en contactarlos (y claro, también ejerzo presión amigable para que las concluyan pronto).

II. Estado: conceptos, las razones para la disección y tipos de estudio

Quienes abordan el estudio del Estado por lo general parten de una definición Weberiana del mismo: una organización que tiene el monopolio del uso legítimo de la fuerza en un territorio determinado (Weber, 1991; 1946). La referencia a la legitimidad implica que la autoridad estatal no puede estar basada únicamente en la fuerza, la amenaza o el castigo (Paredes, 2012: 22-23). Al Estado le será más eficiente desarrollar incentivos para lograr la obediencia voluntaria de sus ciudadanos, así como cultivar entre ellos la creencia de que su autoridad es legítima (Rueschemeyer, 2009:25 citado por Paredes, 2012:23). Lograr esa legitimidad requiere que un Estado sea fuerte.

Un primer reto para el investigador del Estado es poner orden en una amplia literatura sobre esta fortaleza; una serie de trabajos que no siempre dialogan entre sí. Los académicos que han estudiado la fortaleza del Estado han utilizado diversos conceptos para denotar distintas (aunque con frecuencia muy similares) características del Estado: autonomía, capacidad, poder, poder infraestructural, autonomía enraizada, entre otros (Krasner, 1984; Mann, 1984; Skocpol, 2007 (1985); Evans, 1992; McFaul, 1995; Geddes, 1990; Fukuyama, 2004; Soifer y Vom Hau, 2008; Paredes, 2012). Estos estudios frecuentemente presentan al Estado como un actor unitario y utilizan los conceptos discutidos para hacer comparaciones entre Estados o para discutir cambios en el Estado a través del tiempo. Por ejemplo, Alemania tiene mayor capacidad estatal que Rusia (Fukuyama, 2004), o el Estado peruano fue más autónomo de actores económicos durante el gobierno de Velasco Alvarado que bajo Morales Bermúdez (Cleaves y Pease, 1983).

A fin de no añadir más confusión conceptual, en este documento privilegio el concepto de capacidad del Estado. Este concepto ha sido definido por Bersch, Praca y Taylor como “la habilidad de una burocracia profesional para implementar políticas públicas sin influencia externa indebida” (Bersch, Praca y Taylor, *s/f*: 2). Por su parte, Soifer y Vom Hau señalan que capacidad:

“es, en sentido amplio, una función de la burocracia estatal, la relación del Estado con los actores sociales y su alcance espacial y social. Estados con una alta capacidad son vistos generalmente como mejor equipados para establecer un monopolio de la violencia, hacer cumplir los contratos, controlar a su población, regular instituciones, extraer recursos y proveer bienes públicos.” (Soifer y Vom Hau, 2008: 219, traducción propia)

Como se ha señalado en la introducción, en este documento no tomaremos al Estado como un actor unitario, sino que usaremos este concepto para describir agencias/organizaciones del Estado (ministerios, oficinas, direcciones, municipalidades, etcétera). Una organización estatal con alta capacidad será aquella que cumpla con las características señaladas.

Estas definiciones, además de hacer hincapié en la existencia de una burocracia profesional (Weber, 1946), incluyen dos dimensiones que capturan bien lo que normalmente asociamos con un Estado con alta capacidad. Primero, ausencia de influencia indebida en sus decisiones, una diferenciación de otros actores sociales, lo que implica un considerable grado de autonomía. Segundo, efectividad para implementar sus decisiones y políticas (lo que también se denomina, a veces, capacidad o *enforcement*). En este documento, cuando señale que una oficina estatal tiene capacidad, por lo general haré referencia a ambas dimensiones: autonomía y efectividad.

Varios autores asumen que los estados que son autónomos tienen también un grado significativo de efectividad (Skocpol, 2007; Carpenter, 2001). Viceversa, cuando hablamos de estados efectivos se asume que sus políticas son determinadas en forma relativamente autónoma (Fukuyama, 2004). Sin embargo, conviene ser conscientes de que estas dimensiones —autonomía y efectividad— no siempre van de la mano y que los autores suelen privilegiar una de ellas en sus estudios (Cleaves y Pease, 1983: 213).

Por un lado, los autores que desean resaltar la independencia del Estado de actores sociales, por lo general poderosos actores socio-económicos, se centran en la dimensión de autonomía. Skocpol, por ejemplo, discute cómo los Estados pueden formular y avanzar objetivos que no son un simple reflejo de las demandas

o intereses de grupos sociales (Skocpol, 2007). Dedicar menos atención a cómo varía lo que denomina “capacidad” de dichos Estados para alcanzar estos objetivos.³ Asimismo, otros autores se enfocan más en la autonomía de entidades estatales de actores políticos, sean del Poder Ejecutivo o del Congreso (Carpenter, 2001; Ginsburg, 2003).⁴ Por otro lado, los autores que se centran en el estudio de la fuerza del Estado para adoptar sus decisiones privilegiarán la dimensión de efectividad. Centrándose en dicha dimensión, Fukuyama llama capacidad estatal a “programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia” (Fukuyama, 2004: 23). Este autor le da menos atención a quién controla al Estado o bajo órdenes de quién actúa y se centra en su eficacia para cumplir sus funciones. Aunque, como señalamos antes, el autor parece asumir que un Estado capaz goza de una relativa autonomía frente a grupos sociales.

³ Para complicar un poco más las cosas, otros autores usan el concepto de “autonomía enraizada” desarrollado por Peter Evans para resaltar cómo la autonomía a secas puede ser causa de debilidad estatal antes que de fortaleza. Dichos autores resaltan cómo un Estado autónomo puede actuar como un depredador, extrayendo recursos de la sociedad en beneficio de las élites políticas. Por el contrario, un Estado autónomo “enraizado” desarrolla una relación virtuosa gracias a una relación constructiva con la empresa privada: mantiene su autonomía, pero se nutre de profesionales y recursos del mundo privado (Evans, 1992; Doner, Ritchie y Slater, 2005). Evans muestra cómo las burocracias de Japón, Taiwan y Corea del Sur son fuertes en parte porque logran una relación fluida con los grupos empresariales de su país. En forma similar, Doner, Ritchie y Slater (2005) discuten cómo Singapur, Corea del Sur y Taiwan han logrado establecer burocracias de estas características. Del mismo modo, Thorp y Durand (1997) han apuntado al círculo virtuoso que se da entre la tecnocracia económica colombiana y los grupos empresariales de dicho país. Por supuesto, el límite del concepto de este enraizamiento es que el Estado debe mantener la capacidad de afectar los intereses de dichos grupos sociales. Donde las preferencias de actores sociales y económicos se impongan al Estado, estaremos frente a Estados capturados por dichas fuerzas y no de ejemplos de “autonomía enraizada”.

⁴ Por supuesto, una burocracia democrática no puede ser intocable frente a los representantes políticos, pero lo que se busca resaltar en estos estudios es que hay cierta independencia burocrática *à la Weber* de intereses políticos de corto plazo.

¿Por qué si el concepto de capacidad estatal adoptado en el documento engloba ambas dimensiones me ocupo de explicar estas diferencias? Considero pertinente hacer notar la distinción entre autonomía y efectividad porque en los casos de estudio es posible que el investigador encuentre que ambas dimensiones no van de la mano. Por ejemplo, pocos discutirán la fortaleza tanto del Ministerio de la Presidencia durante el Fujimorismo como del actual Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Sin embargo, la mayoría considerará únicamente como relativamente autónomo al segundo, pues sabemos que el primero obedecía órdenes políticas de corto plazo y tenía poca o nula autonomía a pesar de su fortaleza (Schady, 2000). Del mismo modo, también podemos imaginar una agencia estatal autónoma, altamente profesional, pero que no cumple con sus objetivos, sea por falta de apoyo de otros actores estatales (como la fuerza pública) o por la magnitud del reto que enfrenta. Una agencia contra la piratería, por ejemplo, puede ser un modelo de burocracia autónoma, pero ser incapaz de cumplir su función en forma efectiva. Por ello, si bien haré uso indistinto del concepto de capacidad para hablar de autonomía o de efectividad, en algunos de los temas de investigación propuestos me centraré más en una dimensión que en la otra. Un estudio sobre la relación entre una agencia reguladora y la entidad o entidades privadas que regula seguro hará más hincapié en la dimensión de autonomía. Y un estudio del nivel de fiscalización de una oficina se centrará más en la dimensión de efectividad.

Soy consciente, y el lector debe tenerlo en cuenta, que en esta discusión estoy dejando por fuera temas bastante complejos de precisar, especialmente en lo referido a las fronteras entre el Estado y la sociedad. En este documento asumimos que el Estado puede distinguirse de la sociedad, lograr cierta distancia de la misma. Pero algunos autores describen al Estado como una arena de competencia

donde diversas fuerzas sociales negocian y compiten entre sí (Levi, 1988) o, desde una larga tradición marxista, como un instrumento de las clases altas. Otros autores no niegan la existencia de un espacio estatal distinguible de la sociedad, pero resaltan cómo las fronteras entre el Estado y la sociedad son muy porosas y difusas, especialmente en los países en desarrollo donde, por lo general, no existe una burocracia profesional y existen complejas dinámicas de interacción e interdependencia. A veces las fuerzas sociales pueden luchar por el control del Estado e instrumentalizarlo. El Estado puede “cambiar de dueño” dependiendo de quien tome el poder, o nuevas ideas pueden llevar a renovar la alta burocracia en forma bastante rápida. En lo que sigue presentaremos a las instituciones del Estado como entidades distinguibles de la sociedad, pero dejamos la puerta abierta para cuestionar esta distancia en algunos casos, especialmente en la sección de Estado y territorio o al discutir la captura del Estado por parte de intereses empresariales.⁵

Segundo punto. ¿Por qué es importante descomponer al Estado en pedazos para estudiarlo mejor? Precisamente porque una mirada unitaria, global, del Estado puede ocultar mucha información, haciendo invisibles contrastes importantes para formar esa imagen global. Skocpol nos previene de lo que pueden esconder evaluaciones del Estado como actor unitario:

“No obstante, tal vez estas valoraciones globales se elaboren mejor a partir de investigaciones sectoriales específicas, ya que uno de los datos más importantes acerca del poder de un Estado puede ser la desigualdad entre distintas áreas de actuación política.” (Skocpol, 2007: 183)

⁵ Ver, por ejemplo, entre muchos otros autores que discuten esta relación compleja entre Estado y sociedad: Migdal et ál., 1994; Hall, 1995; Migdal, 1997; Migdal, 2004; Sellers, 2010; King y Le Galès, 2011. Para el Perú: Cotler, 1978 y Vergara, 2012A.

Diversos autores han demandado, precisamente, aprender sobre el Estado desde el estudio y comparación de sus partes (Geddes, 1990; 1994; Migdal et ál., 1994; Ziblatt, 2008; Soifer, 2009; Bersch, Praca y Taylor, s/f).

Contrastar el desempeño de oficinas del Estado, analizar al detalle algunas dependencias, explorar sus éxitos y fracasos, son todos estudios que permiten conocer mejor cómo funciona el Estado, así como explorar las causas que explican patrones en su rendimiento. Propongo investigar desde las oficinas centrales del Estado, como Direcciones, Secretarías Generales, gabinetes de asesores, hasta sus terminaciones nerviosas, sus burocracias de a pie: municipios distritales, juzgados de paz, postas médicas, comisarías rurales. Todos estos pedazos brindarán información relevante para nuestra exploración general del Estado.

Por supuesto, el ejercicio de estudiar al Estado por partes debe tener anclas sólidas. Por un lado, no podemos perder de vista que esos pedazos buscan finalmente contribuir a una mirada completa, general, del Estado en el Perú (Tanaka, 2010: 26). Los estudios particulares deben presentarse como respuestas parciales a preguntas más generales. Por ejemplo, ¿por qué algunas agencias tienen altos niveles de capacidad mientras otras son débiles? ¿Qué explica la variación en el nivel de capacidad a través de agencias del Estado, en la misma agencia a través del tiempo o incluso entre oficinas de la misma agencia estatal? Además, es necesario mirar más allá del Perú al momento de presentar nuestras conclusiones. Concentrarse en los casos internos sin referencias comparadas puede llevar a conclusiones exageradas, por ejemplo, sobre la capacidad de algunas áreas del Estado. Una eficiente agencia peruana puede palidecer frente a agencias similares de países vecinos. En cierta forma, quedarnos en el Perú es como estudiar

la liga peruana para aprender sobre grandes equipos de fútbol: no debemos concluir que algunos de nuestros débiles equipos tienen talla mundial porque golean a equipos que son peores que ellos.

Tercer y último punto antes de pasar a los temas. ¿Qué tipo de estudios se pueden realizar sobre el Estado? En lo que sigue plantearé dos tipos de estudios: descriptivos y explicativos. Por un lado, surge la muy importante tarea de documentar, describir. Hay una serie de preguntas descriptivas que deben resolverse antes de poder pasar a explicar. ¿Qué tan autónomo es un ministerio o una agencia reguladora? ¿Cuál fue el grado de implementación de determinada política pública? ¿Cuál es el peso de los intereses empresariales en una Comisión del Congreso de la República? ¿Fue exitosa determinada fusión de dependencias estatales? Sin estudios que documenten ni describan resultará imposible comparar y explicar. Y en el Perú nos falta mucho en este ejercicio.

El segundo tipo de investigación buscará ir un paso más allá y explicar estas observaciones. Se preguntará por el “por qué” de lo observado. Tanto la comparación de casos actuales (estudios transversales) como los cambios a través del tiempo en entidades estatales (estudios longitudinales) resultarán fundamentales para explicar fenómenos relativos al Estado. Siguiendo los ejemplos anteriores, ¿por qué el ministerio X es más autónomo que el ministerio Y? ¿Por qué X e Y políticas públicas tuvieron diferente nivel de implementación? ¿Qué explica el diferente peso de los intereses empresariales en X e Y Comisiones del Congreso de la República? ¿Qué explica que unas fusiones sean exitosas mientras que otras fracasen? Y tomando en cuenta el cambio a través del tiempo: ¿Qué explica los drásticos cambios en el nivel de capacidad en la municipalidad X? ¿Y el aumento en la fiscalización efectiva en la Reguladora X?

Queda claro que sin estudios descriptivos será muy difícil avanzar el segundo tipo de trabajos. Y demandar a un mismo alumno de pregrado realizar ambos trabajos podría ser excesivo para una tesis. Si se opta por un trabajo descriptivo, sin embargo, sí sería conveniente una sección final discutiendo las razones que podrían explicar los resultados hallados. Una tesis de maestría o doctoral solo descriptiva, por el contrario, sí parece insuficiente. Con estos conceptos e ideas claros pasemos ahora a discutir seis temas de investigación sobre el Estado.

III. Estudios sobre la capacidad del Estado

Documentar y explicar los niveles de capacidad de las distintas áreas del Estado en el Perú es el primer tema de agenda. Es muy interesante tomar conciencia de los agudos contrastes de capacidad estatal que se dan entre áreas de nuestro Estado. Por ejemplo, mientras que el Banco Central de Reserva tiene una alta capacidad para cumplir con sus funciones, otras dependencias, como los Ministerios de Salud o Educación, tienen una débil capacidad. Esta fuerte variación en capacidad estatal es más patente en países en desarrollo que en países desarrollados donde las capacidades del Estado son por lo general más uniformes. No solo encontramos una importante variación entre agencias de distintos sectores o niveles: también encontramos importantes contrastes en el desempeño de agencias o dependencias similares, incluso a veces entre oficinas de la misma institución. Asimismo, también se observan cambios importantes en la misma entidad a través del tiempo. Esta variación entre áreas del Estado, sea entre áreas similares o diferentes, o en la misma área a través del tiempo, es ideal para realizar estudios comparados que identifiquen los factores detrás de la fortaleza y debilidad del Estado.

Lo primero es documentar estos niveles de capacidad. Para hacerlo es pertinente enfocarse en varios criterios que nos dejen una imagen global del nivel de capacidad de una institución (Doner, Ritchie y Slater, 2005; Bersch, Praca y Taylor, s/f). Podemos enfocarnos en el nivel profesional y características de la burocracia de la dependencia estatal (más sobre esto en la siguiente sección). Asimismo, se pueden evaluar los recursos con los que cuenta para realizar su trabajo. Pero un aspecto central en este tipo de estudios pasa por documentar la capacidad de la institución para adoptar decisiones que afecten los intereses de otros actores, especialmente en temas centrales de su encargo institucional. ¿Logra la institución tomar decisiones que restringen los intereses de actores sociales, económicos y políticos poderosos? ¿Puede la agencia, por ejemplo, implementar sus decisiones, o estas no pasan de ser una declaración sin garras y dientes? ¿Logra fiscalizar en casos emblemáticos o sus acciones de control son limitadas a casos de poco interés, irrelevantes? Se puede estudiar la capacidad de reguladoras, juzgados anticorrupción, fiscalías, contraloría, entre muchos otros.⁶

Otras investigaciones buscarán explorar las causas detrás de estos distintos niveles de capacidad. ¿Qué explica estas diferencias? Un diseño de investigación interesante para explorar las causas de la capacidad estatal consiste en comparar agencias estatales de similares condiciones pero con diferentes niveles de desempeño. Por ejemplo: entidades reguladoras, oficinas dentro

⁶ Para avanzar en esta agenda de investigación es necesario contar con indicadores más precisos que permitan comparaciones al interior del Estado e incluso a través de Estados. Asimismo, para poder realizar análisis estadísticos sobre los determinantes de la capacidad de agencias estatales (por ejemplo, municipios distritales, como hace Muñoz, 2008) requerirá mejores medidas. Bersch, Praca y Taylor (s/f) están elaborando un índice de este tipo.

del Poder Ejecutivo con similares obligaciones, municipios, gobiernos regionales, entre otras dependencias. En este caso, al tratarse de casos similares, la diferencia no podrá explicarse por una serie de factores que tienen los casos en común (leyes, reglamentos, recursos, etcétera). ¿Por qué una reguladora X tiene mayor capacidad que otra reguladora Y a pesar de que actúan en áreas similares? ¿Por qué la oficina de Epidemiología del MINSA ha logrado mayor estabilidad que otras oficinas de dicho ministerio? (Dargent, 2008; 2012: Capítulo 7). Hay que tener cuidado, sin embargo, con lo que consideramos casos similares. En algunos casos las áreas del Estado serán muy distintas, y la explicación para una desigual capacidad probablemente tenga que ver con los contextos en que toca operar a cada entidad o sus distintas funciones. Comparar ministerios como si fueran agencias similares, por ejemplo, es más complicado por sus funciones y entornos distintos (Dargent, 2012A).

Los estudios sobre la descentralización y sus distintos niveles de gobierno se prestan muy bien a este tipo de comparaciones. Tenemos entidades reguladas por reglas iguales y que cuentan con recursos similares. Regiones, municipios provinciales o distritales ofrecen múltiples oportunidades de contrastar este desempeño diferenciado, sea en temas de nivel de gasto público, seguridad, planeamiento estratégico, diseño de proyectos, estabilidad burocrática, entre muchos otros. Obviamente, también podemos aprender del estudio de entidades con similares niveles de capacidad, ya sea para confirmar tendencias generales o para resaltar la debilidad o fortaleza de una región particular. Esta comparación subnacional parece ser la fuente de la mayor cantidad de trabajos dentro de esta agenda. Un buen ejemplo de un trabajo comparado cualitativo subnacional es el de Vargas (2010). El autor compara

el desempeño diferenciado de las Direcciones Regionales de Educación en las regiones de Ayacucho y Huancavelica. En la imagen que nos presenta Huancavelica tiene un mejor desempeño, aunque ambas dependencias comparten muchos problemas. Esta diferencia se debería, en su argumento, al distinto grado de involucramiento de los gobiernos regionales en el proceso educativo. Asimismo, más recientemente Barrantes, Cuenca y Morel (2012) explican la mayor reducción de la desigualdad, tras una década de descentralización, en Arequipa que en Cajamarca en base a factores económicos y políticos. En Arequipa se han formado coaliciones políticas que permitieron una gestión más efectiva del aparato público. Además, una importante oferta educativa regional en dicha región ha permitido una mejor formación de capital humano. En Cajamarca no hay similares coaliciones y la oferta educativa es inferior.

Como hemos señalado, otro tipo de diseño de investigación interesante para estudiar la capacidad estatal es analizar una o más agencias a través del tiempo. En este tipo de investigación se mantienen constantes una serie de factores rodeando la agencia en cuestión, y nos enfocamos en los factores que cambiaron a través del tiempo para explicar el aumento o caída de capacidad Estatal. Por ejemplo, Omar Awapara explora el incremento de poder en la Presidencia del Consejo de Ministros desde el 2001 hasta la actualidad. Awapara contrasta este poder mayor con el papel subordinado de la institución en dos etapas: 1980-1992 y 1993-2000. El autor explica dicho cambio por el distinto contexto político que rodea la institución, fundamentalmente el debilitamiento de los partidos políticos y el cambio de régimen político. Descarta otros factores, como cambios institucionales o la personalidad de los actores a cargo de la oficina (Awapara, 2010).

Asimismo, Francisco Durand otorga un peso importante a la actuación de los líderes de la SUNAT en los años noventa para impulsar y sostener una reforma de la institución, aunque resalta cómo otros factores son cruciales para lograr dicho objetivo: apoyo político y reconocimiento en la sociedad civil (Durand, 2002). Finalmente, en un estudio sobre la autonomía de las cortes constitucionales en el Perú analizo las razones por las que el Tribunal Constitucional postransición del año 2000 ganó autonomía si lo comparamos con el propio tribunal durante los años noventa y el fallido caso del Tribunal de Garantías Constitucionales en los años ochenta (Dargent, 2009). Mi respuesta apunta a cambios en las reglas que regulan la actividad del Tribunal y, más importante, cambios en el balance de poder entre las fuerzas políticas.

En los ejemplos anteriores vemos cómo se privilegian algunos factores para explicar esta variación en capacidad. Pero hay muchos otros factores que pueden explicar estos resultados. Si bien no puedo detenerme a discutir este tema en profundidad (¡requeriría un documento en sí mismo!), es pertinente desarrollar algunas ideas sobre posibles factores explicativos a ser precisados por el investigador. Una explicación institucional pondrá énfasis en las normas de creación de las áreas bajo estudio. Una explicación que se centre en la agencia de los funcionarios públicos mostrará que el aumento de capacidad tuvo que ver con la actuación eficaz de determinados burócratas. ¿Cómo interactuaron reglas y actores para establecer culturas institucionales más eficientes? Del mismo modo, otros autores encuentran en la competencia entre actores políticos las razones para que algunas áreas se fortalezcan y mantengan su poder: el juego político abre el espacio para una mayor capacidad estatal (Geddes, 1991; Ginsburg, 2003; Dargent, 2009). Otros autores resaltan cómo los intereses de actores políticos

pueden llevarlos a fortalecer determinadas áreas para avanzar sus objetivos (Geddes, 1990; 1994). Probablemente muchos estudios que comparen entidades similares o de la misma entidad a través del tiempo encuentren en estos factores institucionales y políticos las causas para las diferencias en niveles de capacidad.

Pero pareciera que para entender patrones de fortaleza y debilidad estatal en otras áreas del Estado tenemos que buscar factores más profundos que reglas, burócratas y actores políticos. No es casual que en nuestros países algunos sectores, como los económicos o comerciales, tengan mayor capacidad mientras que en los sociales esta capacidad sea menor (Kauffman y Nelson, 2004; Nelson, 2004). Burócratas y tecnócratas, por creativos que sean, tienen problemas para lograr niveles altos de rendimiento o avanzar reformas en ciertas áreas del Estado. Ello apunta, por un lado, al peso de factores económicos y sociales vinculados al tipo de sectores bajo estudio y a los actores que enfrenta el Estado. Pero no siempre hay que ver a actores poderosos como enemigos de la capacidad estatal. En algunos casos estos actores contribuyen a fortalecer el Estado al ser funcional a sus intereses o porque logran establecer una relación virtuosa de fortalecimiento estatal (Evans, 1992; Carpenter, 2001), mientras que en otros harán lo posible por capturar o entorpecer su función.⁷ En otras ocasiones el reto del área estatal en cuestión puede ser enorme, tan grande que haga difícil un desempeño adecuado a pesar de muchas otras condiciones positivas. Por ejemplo, la fiscalización ambiental en el territorio. Asimismo, como planteamos más adelante, otra fuente de capacidad pueden ser las presiones internacionales sobre el Estado.

⁷ Henry Dyer analiza en su tesis de licenciatura (en elaboración) el distinto desempeño de las reguladoras OSITRAN y OSINERG y propone que el tipo de sector regulado es clave para explicar el diferente desempeño de ambas.

En fin, las causas de la variación pueden ser muchas. Y pareciera que la mejor aproximación al problema antes que buscar una única teoría sobre la capacidad estatal pasa por adoptar una aproximación pragmática a estas teorías, o incluso ecléctica si es que combinar varias sirve para explicar el caso estudiado (Sil and Katzenstein, 2010: 414).⁸ Una excelente forma de determinar qué factores pueden resultar relevantes al explicar estas diferencias, e identificar otros nuevos, pasa por leer la abundante literatura mencionada a lo largo del texto.

Un punto relevante antes de concluir: no hay que perder de vista que rodeando esta discusión sobre capacidad, así como la referida a adopción e implementación de políticas, está la debilidad de la clase política peruana. Más allá de la capacidad burocrática del Estado, es claro que sin una clase política empujando cambios, reformas y programas será más difícil que estas se concreten. Burócratas y tecnócratas necesitan en muchos casos de actores políticos dispuestos a acompañar estos procesos. Es suficiente con observar las enormes dificultades que frecuentemente tienen los ministerios para realizar procesos de licitación por indecisiones o temor de los políticos a cargo, para entender qué tan imbricadas están estas dimensiones burocráticas y políticas.

IV. Burocracia y organizaciones estatales

La burocracia y organizaciones públicas también han recibido muy poca atención académica (Alza, s/f). Existe muy poca información sobre cuáles son las características y el número de los burócratas peruanos. Como señala Fukuyama, este tipo

⁸ Para un intento, todavía preliminar, de establecer algunas causas que favorecen la capacidad estatal ver Dargent, 2012B.

de información no suele ser explorada por la ciencia política, poco interesada en documentar el nivel profesional de los Estados:

“What we do not have is a good measure of Weberian bureaucracy —that is, the degree to which bureaucratic recruitment and promotion is merit-based, functionally organized, based on technical qualifications, etc.” (Fukuyama, 2012)

Documentar el tipo y número de personal que tiene una entidad, el nivel profesional de los miembros de una institución, su régimen laboral, su relación previa o posterior con actores privados, su estabilidad, son todos datos que nos faltan. El espacio para trabajos descriptivos y de documentación sobre el empleo público y las diferencias entre instituciones es enorme.

Para comenzar, es necesario contar con más estudios centrados en la dimensión de autonomía de la burocracia. Por un lado, explorar la autonomía de burócratas de los políticos en el poder. ¿Existe una burocracia profesional, libre de presiones políticas en el Perú? ¿Qué capacidad tienen los políticos para nombrar personal en el Estado? ¿Hay más barreras a esta manipulación de las que se piensa? ¿Cómo se contrata, se despide y se asciende en el Estado? En las entrevistas realizadas para este y otros trabajos encuentro visiones contradictorias al respecto. Se señala que existen diversas barreras, que son precisamente las que impiden la politización del Estado, como límites legales a la contratación de personal. Una queja frecuente es que dichas barreras impiden contratar buenos funcionarios y darles cierta estabilidad. Pero por otro lado, se señala que hay burocracias expertas en burlar las normas, y que los actores políticos pueden todavía lograr contrataciones de personal no calificado. Una vez en el Estado, además, retirar al personal nombrado es ya muy difícil, por lo que los nuevos políticos optan

por dejarlos en sus cargos. ¿Cómo varía esta autonomía burocrática a través del Estado? ¿Cómo se relaciona dicha autonomía con la ineficiencia? En este tipo de estudios, como vemos, hay muchas más preguntas que respuestas.

Asimismo, también puede investigarse la autonomía de la burocracia de actores sociales y económicos. En Perú el crecimiento económico y las reformas de mercado de los años noventa han dado lugar al surgimiento de poderosos actores económicos (Arce, 2006; Durand, 2005; 2006). ¿Cómo operan las influencias de estos sectores beneficiados por el modelo de desarrollo en los funcionarios del Poder Ejecutivo, entidades reguladoras, el Poder Judicial, Congreso, entre otros? ¿Qué tanto logran determinar las decisiones burocráticas? ¿Qué tan alta es la “puerta giratoria” entre funcionarios estatales y empresas privadas en el Perú? Esta línea de investigación ha sido profundizada por Francisco Durand en el Perú, quien presenta una visión de considerable subordinación del Estado a estos intereses privados dominantes (Durand, 2005; 2006).⁹ Cabe señalar que los estudios sobre élites empresariales también son muy escasos en el país y merecen mayor atención (Schneider, 2004).

Dejando la burocracia y poniendo el énfasis en las organizaciones estatales, hay todo un campo abierto de investigaciones sobre lo que hacen realmente las instituciones del Estado. Un tema de investigación prioritario pasa por documentar la diferencia entre las funciones legales de la institución (el deber ser) y lo que la institución hace en realidad. ¿Qué hacen realmente las instituciones estatales en el Perú? ¿Hay concordancia con lo señalado en la ley? ¿O son reglas informales, asentadas con el tiempo, lo que determina

⁹ Para un análisis del caso de Chile ver Silva (1993) y Schamis (1999).

lo que se hace en el Estado? Por ejemplo, Webb y Valencia (2006) describen la situación de precariedad de profesores y médicos en el sector público que trabajan buena parte del día en otras actividades privadas. Lo mismo puede señalarse de la Policía Nacional, con un sistema formal e informal que permite el trabajo para municipios o entidades privadas a fin de mejorar sus salarios.

En mis propias investigaciones, por ejemplo, me he topado varias veces con referencias muy críticas a la actuación de la Contraloría General de la República. Se la acusa de ser una institución que concentra recursos y personal en actividades que no serían las más eficientes para prevenir la corrupción, especialmente la gran corrupción. ¿Se ajusta este tipo de actuación a su norma? ¿Es formalista o, más bien, se han consolidado dinámicas internas que han llevado a una organización selectiva sobre su acción de control de acuerdo a los intereses y entrenamiento de su burocracia? Diversas organizaciones pueden ser objeto de similar evaluación.

La descentralización ofrece un campo interesante para analizar qué determina la distinta organización de entidades del Estado. En las entrevistas realizadas se resaltó cómo, si bien municipalidades y regiones son regidas por leyes similares, estas asumen formas de organización muy diversa, con áreas distintas y dándole privilegio a diferentes temáticas. ¿Qué factores determinan esta distinta organización interna de regiones y municipios? ¿Criterios técnicos, políticos, demandas sociales, la economía local?

En general, es interesante documentar casos de funcionamiento positivo y negativo de instituciones públicas. En vez de asumir, por anteojeras ideológicas, que el Estado es ineficiente o eficiente, parece mucho más útil evaluar empíricamente su real capacidad y qué la determina (Ames et ál., 2012). ¿Se han logrado establecer culturas institucionales eficientes en ciertas burocracias, como

sucede en diversos Bancos Centrales de América Latina o en el Departamento Nacional de Planeación en Colombia? (Dargent, 2012A). ¿Cómo se dio el proceso que permitió esta buena gestión? Un sector poco estudiado, por ejemplo, son las tan criticadas empresas públicas de la década del ochenta. Aquellas empresas no privatizadas durante las reformas del noventa, ¿cómo se comportan? ¿Hay contrastes en su rendimiento? ¿Qué características tiene su personal? ¿Han logrado un adecuado sistema de empleo que combine estabilidad y eficiencia o se mantiene su supuesta ineficiencia? Asimismo, hay diversas entidades relativamente exitosas que merecen este tipo de análisis a fin de determinar cómo lograron alcanzarla. Por ejemplo, Pegram analiza el caso de la Defensoría del Pueblo, una entidad que a pesar de haber nacido y crecido en tiempos hostiles logró desarrollarse y ganar legitimidad (Pegram, 2008). El caso positivo del RENIEC, una entidad que ha ganado considerable reconocimiento, todavía espera ser investigado.

En esa línea, sería muy útil analizar instituciones que han logrado un buen servicio en áreas caracterizadas por su ineficiencia, lo que llamamos “casos menos probables” (*least-likely cases*). ¿Cómo se ha logrado establecer instituciones eficientes donde muchas otras no lo son? ¿Se ha instaurado una adecuada cultura institucional? ¿Cómo interactuaron reglas, gestores y otros actores para producir dicho resultado? Por ejemplo, se pueden estudiar casos positivos de servicios educativos o de salud, así como el trabajo de policías, inspectores laborales, asistentes sociales, entre otros “burócratas de la calle” (Lipsky, 1980). En mi trabajo, por ejemplo, encuentro un nivel interesante de eficiencia en la Dirección de Epidemiología del Ministerio de Salud. Lo atribuyo a sus redes internacionales, el apoyo externo recibido y decisiones acertadas para establecer una burocracia autónoma del cambio

político (Dargent, 2012A). Pero también podemos pensar en casos donde las redes de apoyo en la sociedad civil local es lo que ha protegido a la burocracia de la intromisión política o privada (para el caso de EE.UU. ver Carpenter, 2001).

También merecen atención las interacciones y transformaciones de las organizaciones estatales. Una serie de entrevistados apuntaron a la necesidad de explorar las dificultades de comunicación interinstitucional en el Perú, así como los casos en los que sí hay sinergia positiva. ¿Cuándo cooperan las oficinas del Estado y cuándo pelean entre sí? Igualmente, pueden estudiarse las fusiones de instituciones, como cuando se crean nuevos ministerios, o el agrupamiento de distintos programas sociales y sus burocracias. Con información sobre varias de estas experiencias podemos pasar a analizar patrones de éxito o fracaso. Como vemos, esta área de investigación también es enorme.

V. Agenda, adopción e implementación de políticas

El estudio de las políticas públicas también merece más atención académica. Es en el diseño, aprobación e implementación de estas políticas donde podremos observar el peso específico de actores estatales, sociales y transnacionales para avanzar sus intereses o vetar las propuestas que los afectan (Weyland, 2006: 11-14). Dichos estudios deben ir más allá de lo descriptivo para explicar patrones de éxito o fracaso, contrastar experiencias para aprender de los obstáculos que enfrentan las reformas en áreas distintas del Estado. Requerimos, además, situar estos estudios en marcos teóricos que encuentren patrones en la forma de elaborar estas políticas, como el aporte de Morón y Sanborn (2006) en el que encuentran una clara preminencia del Ejecutivo sobre otros actores estatales.

Hemos optado por separar estos estudios en dos etapas: (i) poner en agenda y adopción (o no adopción) de las políticas e (ii) implementación de políticas. Si bien puede señalarse que la primera etapa en realidad engloba dos (agenda y adopción), considero adecuado que los trabajos de investigación las tomen en conjunto. Enfocarse en una sola etapa parece ser un trabajo muy limitado en sus alcances. Por supuesto, una tesis puede cruzar todas las etapas señaladas, las cuales a veces son difíciles de separar en el análisis (Lindblom, 1991: 9-16). Por ejemplo, se puede mostrar cómo errores o una mala evaluación al momento de la adopción llevó a una mala implementación. O cómo una adopción apresurada que no evaluó una serie de dimensiones de las normas adoptadas terminaron dando como resultado un impacto no esperado.

Un primer aspecto a analizar, entonces, pasa por conocer cómo se ponen en agenda y cómo se adoptan las políticas en el país. Surgen diversas inquietudes sobre las cuales todavía no contamos con información sistemática: ¿Cuáles son las principales fuentes de las políticas estatales? ¿Qué actores promueven estas ideas? La empresa privada, organizaciones internacionales, movimientos sociales, los propios tecnócratas, burócratas o partidos políticos, son, entre otros, fuentes de estas ideas. ¿Cuáles son sus formas de actuación? ¿Quiénes tienen más peso? Un ejemplo notable de un detallado rastreo de las estrategias y los juegos de poder en ambas etapas, que puede servir de modelo para los interesados en este tipo de investigaciones, es el estudio de Gonzales y Ramírez (2000) sobre la adopción de la reforma de Salud en Colombia (1991-1993). En dicho trabajo se hace una radiografía de los distintos actores involucrados en la reforma, las estrategias para su aprobación y los candados que buscaron asegurar su implementación.

Una institución a investigar dentro de esta agenda es el Congreso de la República, identificando canales de acceso a la agenda de la representación nacional. Sabemos muy poco sobre la presencia de lobbies en el Congreso, por ejemplo, y sus formas de acción. ¿Cuáles son los principales mecanismos de influencia sobre los congresistas? ¿Qué buscan los congresistas al apoyar estos intereses? (Ames et ál., 2012). Mujica ha explorado los lobbies en el Congreso peruano, encontrando que más que grupos especializados hay congresistas en ejercicio, excongresistas y asesores involucrados en estas actividades (Mujica, 2012). Este tipo de investigación, por su propia naturaleza, es difícil de documentar y el estudiante debe ser consciente de ello al iniciarla.¹⁰

Asimismo, tampoco conocemos mucho sobre el proceso una vez que estas propuestas llegan al Congreso. Zoila Ponce de León (2011), por ejemplo, estudia en su tesis de licenciatura la fallida implementación del SOAT médico, medida que fue entusiastamente apoyada por diversos congresistas y por el Poder Ejecutivo, solo para ser abandonada cuando una serie de grupos de interés denunciaron los problemas que traería su implementación. Más allá de la opinión que tengamos sobre la política concreta, Ponce de León presenta claramente la debilidad de una clase política incapaz de estudiar e impulsar reformas en forma coherente. Hay varios casos de leyes con consecuencias importantes sobre los cuales conocemos muy poco en lo que respecta a su trámite y debate parlamentario. ¿Qué intereses están presentes? ¿Qué papel juega la burocracia parlamentaria?

¹⁰ Manuel Figueroa realiza su tesis de licenciatura sobre la acción de grupos de interés en la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República.

Pero haríamos mal en limitar los estudios sobre agenda y adopción al Congreso. Como sabemos, en América Latina, y en el Perú especialmente, diversas políticas se diseñan y adoptan en el Poder Ejecutivo (Weyland, 2006; Ewig, 2010; Ames et ál., 2012). Incluso, como saben bien los abogados, es común que los reglamentos terminen realizando considerables modificaciones de facto al contenido de la ley pues se va más allá de precisar la norma. Podemos repetir las anteriores preguntas, esta vez buscando los canales de acceso de dichas ideas al Poder Ejecutivo. ¿De qué fuentes se nutren los hacedores de política y los reformadores? Algunos estudios señalan la difusión de ideas a través de redes de burócratas internacionales (Weyland, 2007; Ewig, 2010). Este mecanismo apunta a los tecnócratas en diversas áreas del Estado peruano (economía, salud, etcétera) como las correas de transmisión, los encargados de diseñar, adoptar e impulsar dichas medidas a nivel local (Conaghan, 1998; Leiteritz, 2010; Dargent, 2012A). Asimismo, otros autores han explorado la influencia de *think tanks* sobre agencias estatales o actores políticos (Santiso and Whitehead, 2006; Koivumaeki, 2010; Correa y Mendizabal, 2011; Tanaka et ál., 2011).

Un tema adicional es el estudio del estilo y estrategias con que se adoptan políticas desde el Poder Ejecutivo. Por ejemplo, Barrantes documenta cómo los llamados Fondos Especiales se han convertido en un mecanismo redistribuidor utilizado generalmente por el Ejecutivo para ganar credibilidad en sus compromisos con grupos de interés (Barrantes, 2009). Leiteritz, por su lado, destaca las diferencias en la forma de tomar decisiones entre tecnócratas colombianos y peruanos en las instituciones económicas del Estado. Encuentra que los técnicos peruanos toman decisiones en forma menos pragmática que sus pares colombianos.

En esa misma línea, hay una larga tradición en el país de hacer reformas siguiendo una política del sigilo (*politics of stealth*), en las que el diseño y adopción se realizan desde el Poder Ejecutivo y con poca o nula discusión pública (McClintock, 1983). Se ha estudiado este tipo de acción rápida desde los tiempos del gobierno revolucionario, pasando por las reformas sociales de los años noventa (McClintock, 1983; Ewig, 1999; 2010; Ortiz de Zevallos et ál., 1999). El beneficio del sigilo para los agentes estatales a cargo de implementar políticas es su rápida adopción, burlando posibles agentes de veto. Pero se ha sugerido que esta forma de actuar puede tener efectos para la sostenibilidad e implementación de la política adoptada: al no haber sido consultada con grupos sociales no existe una adecuada difusión de sus beneficios ni se ha evaluado la resistencia que puede generar al implementarse (Weyland (Ed.), 2004: Conclusión). Por ejemplo, se puede investigar cómo movimientos sociales pueden descarriar iniciativas y decisiones del Ejecutivo que hasta el momento pasaban desapercibidas. Los conflictos por recursos naturales, como el de Bagua, muestran el costo de estas formas de decisión.

En el Perú también encontramos interesantes estudios sobre los procesos de aprobación o fracaso de determinadas reformas. Por ejemplo, se han estudiado las reformas de mercado a inicios de los noventa para establecer los factores que permitieron su rápida adopción (Weyland, 2002; Wise, 2003). Se señala a la crisis vivida en esos años como causa de la adopción acelerada de estos cambios. Asimismo, se he estudiado el intento de reforma del empleo público en los noventa y las causas de su fracaso (Cortázar, 2006). También intentos de reforma de áreas sociales, como la educación y la salud, buscando señalar algunas lecciones sobre los límites que encontraron los reformadores

en estos sectores (Arroyo, 1999; 2000; 2001; Ortiz de Zevallos et ál., 1999; Ewig, 1999; 2010; Polarollo, 2000; Weyland, 2006; Petrera y Seinfeld, 2007). O la dificultad de lograr cambios en el sector justicia (De Belaúnde, 1998; Dargent, 2006) y en las fuerzas de seguridad (Rospigliosi, 2006).

Como en los temas anteriores, una agenda ambiciosa pero necesaria pasa por comparar diferentes procesos de reforma buscando patrones de éxito y fracaso (Grindle y Thomas, 1991). Varios de los entrevistados resaltaron la necesidad de explorar mucho más una serie de reformas que terminaron en fracaso, como los sucesivos esfuerzos por contar con una carrera pública en el Perú o las reformas de sistemas de pensiones en las Fuerzas Armadas. Algunos autores ya han apuntado a algunas razones por las que es más difícil lograr reformas en ciertas áreas del Estado (Kauffman y Nelson, 2006) ¿Por qué las áreas encargadas de la política social parecen ser más difíciles de reformar que otras áreas? ¿Cómo los actores afectados y beneficiados por la reforma pueden apoyar o vetar su implementación? ¿De qué manera la alianza de los reformadores con actores locales e internacionales puede llevar a una adopción exitosa de los cambios? ¿Son mejores las reformas totales (Big Bang), que atacan todo un sector estatal amplio a la vez, o terminan siendo contraproducentes y llevando la reforma al fracaso por sobre-estimar la capacidad de los reformadores? (Alza, 2012). Explicar estos distintos niveles de éxito es también un tema de nuestra agenda.

Pasamos ahora a los estudios de implementación. Un primer tipo de estudios son los que se enfocan en lo que se ha denominado “brecha de implementación”, esto es la diferencia entre el contenido de la ley y lo que realmente se cumple (Grindle, 1980; 2009). Documentar dicha brecha no es sencillo, en los casos de

dependencias con alcance territorial será especialmente complicado medir la capacidad efectiva de fiscalización del Estado. Una vez lograda una aproximación a la magnitud de la brecha, pasamos a intentar responder e identificar las causas que explican las diferencias. ¿Por qué algunas áreas del Estado logran implementar mejor sus normas que otras?

Una respuesta evidente está relacionada a la capacidad del Estado antes discutida: agencias más capaces, con mejores gestores y tecnócratas, mejor equipadas, podrán implementar mejor las normas. Por el contrario, cuerpos estatales débiles, sin recursos, cuyos funcionarios no se dediquen a tiempo completo a sus funciones, probablemente no puedan cumplir con sus objetivos formales. Pero la explicación de esta brecha de implementación no se agota en la capacidad de la entidad. También pueden pesar los enormes retos que enfrenta la entidad estatal por la magnitud del encargo: posiblemente ni una entidad profesional en el Perú podría lograr fiscalizar actividades alejadas en ciertas áreas del territorio. También pueden rastrearse estos problemas a la etapa de diseño de las normas: la implementación será muy difícil pues la norma no es sensible a la diversidad y nivel profesional de entidades públicas que existen en el país. Los gobiernos locales y regionales, por ejemplo, con seguridad ofrecen contrastes interesantes sobre su capacidad de cumplir con reglas y sistemas administrativos uniformes y diseñados desde la capital.

Del mismo modo, otros factores importantes para explicar un impacto diferenciado en la implementación de políticas son las barreras étnicas, de género y el nivel socioeconómico. Se puede explorar cómo los agentes estatales implementarán políticas tomando en cuenta la posición en la sociedad de los afectados por dichas disposiciones. Estos estudios apuntarán a resaltar las

divergencias entre lo señalado en la Constitución y las leyes, y el actuar cotidiano de las dependencias y agentes del Estado. Por ejemplo, se puede documentar cómo los mal llamados “costos” sociales de ciertas medidas, como las leyes antiterrorismo o los programas de control de la natalidad que condujeron a esterilizaciones forzadas, se concentran en sectores vulnerables de la sociedad (Lerner, 2010; Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003). Probablemente esta etapa de implementación deficiente tenga que ver con problemas en el diseño y adopción de la política, al no contemplar diferencias culturales o de género que pueden reducir la efectividad de determinadas políticas. Pero, en otros casos, las mejores leyes serán permeadas por los prejuicios e incentivos de agentes estatales al momento de aplicarlas.

Otro tipo de estudios pasan por explorar las consecuencias de la implementación de políticas en el mediano y largo plazo. La implementación de ciertas políticas pueden crear o fortalecer actores con interés en que estas políticas no cambien (Pierson, 2000). Por ejemplo, como se ha señalado, Arce y Durand discuten cómo las reformas de mercado terminaron creando grupos económicos poderosos capaces de actuar como veto en la modificación de dichas reformas (Durand, 2005; Arce, 2006). Asimismo, en un detallado estudio que incluye varios estudios de caso, Barrantes muestra cómo los llamados Fondos Especiales (fondos económicos dirigidos a un sector particular) crean grupos de interés que protegerán al fondo en caso un nuevo gobierno pretenda eliminarlos (Barrantes, 2009).

Pero también podemos pensar en estudios que resalten cómo determinadas políticas terminaron creando y/o fortaleciendo actores que luego se opusieron al objetivo de quienes diseñaron las reformas. Por ejemplo, Huber investiga cómo las reformas laborales

del gobierno de Velasco Alvarado terminaron fortaleciendo y dándole autonomía a los sindicatos, contraviniendo el propósito inicial de la reforma, que era cooptar a estas organizaciones (Huber, 1983). A veces las políticas sociales también crean grupos que se convierten en actores de veto frente a la implementación de los objetivos originales. El Vaso de Leche, por ejemplo, parece un caso de una política social en el que la implementación ha creado actores fuertes que pueden resistir reformas que los afecten.¹¹

VI. Estado y relaciones internacionales

No es posible estudiar al Estado, y menos a un Estado de ingreso medio como el Perú, como si estuviera desligado del contexto internacional. Hay diversas formas en las que podemos enmarcar los estudios sobre el Estado en las relaciones internacionales. Para comenzar, un primer grupo de investigaciones pueden centrarse en los efectos de la política local sobre la forma en que actúa internacionalmente el Estado peruano. En este caso estamos frente a estudios denominados de “segunda imagen” (*second image*), esto es, trabajos en los que la actuación internacional de los Estados se explica por condiciones internas. Los estudios de este tipo discuten, por ejemplo, cómo se diferencia la actuación internacional de democracias o autoritarismos, o cómo los intereses comerciales predominantes determinan la actuación del Estado.

¹¹ Luis García estudia en su tesis de grado un caso de re-empadronamiento efectivo del Vaso de Leche en Villa El Salvador. Este caso exitoso se explica por un choque de poder entre autoridades municipales nuevas y el comité local del Vaso de Leche, que dio lugar a una suerte de pacto para detener el conflicto que pasaba por cumplir con la ley y re-empadronar. Asimismo, Rafael Arias analiza en su tesis la relación entre la Municipalidad Provincial de El Callao y el Comité del Vaso de Leche local, resaltando el considerable poder de dicho Comité frente a los políticos.

En el caso peruano podemos imaginar diversos estudios de segunda imagen en los que se observen cómo cambios en la política local llevarán a cambios en la política exterior del Estado (Gámez, 2005). ¿Cómo impactó en la política exterior comercial internacional el modelo económico adoptado a inicios de los noventa? ¿Usan los presidentes la esfera internacional para legitimar sus objetivos nacionales? ¿Cambió la política exterior peruana tras el golpe de 1968?¹² ¿De qué forma una serie de dinámicas políticas internas, tales como la transición democrática del año 2000, pueden haber llevado a la adhesión del Estado peruano a convenios internacionales que luego tendrán, a su vez, consecuencias para la política interna? Obviamente, hay que ser conscientes de que estos cambios internos a su vez pueden haber sido determinados, en parte o en todo, por cambios y presiones externas.

Un segundo tipo de trabajos revierte la dirección de causalidad para centrarse en el efecto de los factores internacionales sobre el Estado. Las crisis internacionales, la posición del país en la economía mundial, las decisiones de sus principales aliados comerciales, entre otros temas, llevan a cambios y reacciones en el Estado con importantes consecuencias políticas internas. En este caso hablamos de estudios de lo que se denomina *second-image reversed*, la “segunda imagen invertida” (Gourevitch, 1978). Desde esta perspectiva se han analizado diversos fenómenos políticos como la formación del Estado, la reformas de políticas, cambios en el régimen político, revoluciones sociales, entre otros (Skocpol, 2007; Tilly, 1992; 2006; Pevehouse, 2002; Mazucca, 2010).

¹² Erick Mormontoy, alumno de la especialidad de Ciencia Política, viene realizando su tesis de pregrado sobre este tema.

Me concentro en proponer estudios que vinculen la influencia internacional (presiones económicas y políticas, difusión de políticas públicas, etcétera) con un aumento en la capacidad del Estado, pero algunos otros temas relacionados con este impacto externo serán tocados más adelante (por ejemplo, surgimiento de desafíos a la autoridad estatal en el territorio por cambios en la economía mundial). Esta literatura no ha trabajado en profundidad el efecto internacional sobre agencias estatales. Los trabajos que vinculan al contexto internacional con el Estado se han centrado, hasta donde conozco, en documentar cómo la presión internacional llevó al desarrollo de instituciones estatales de represión más poderosas (por ejemplo, un ejército profesional u oficinas de seguridad) que terminaron afectando el surgimiento de la democracia en algunos países.¹³ Pero no conocemos de estudios sobre capacidad estatal, por lo que resulta un tema muy novedoso.

Propongo dos mecanismos por los cuales el Estado se puede fortalecer gracias a factores internacionales y que pueden inspirar interesantes investigaciones. El primer mecanismo se basa en los desafíos externos al Estado que llevarán a la profesionalización de algunas áreas. Cambios geopolíticos o presiones económicas de otros Estados o de organizaciones internacionales pueden llevar a las élites estatales a profesionalizar e incrementar la capacidad de agencias estatales para proteger y avanzar los intereses nacionales en la esfera internacional. Aquellas agencias que estén a cargo de temas internacionales importantes probablemente alcancen mayores niveles de capacidad y la mantengan mientras continúen estas prioridades. Por el contrario, otras agencias pueden ver su capacidad crecer y decaer si estos temas internacionales

¹³ Almond (1989: 239-246) señala algunos ejemplos de estos estudios.

pierden preponderancia. Por ejemplo, es un patrón general en la región que las cancillerías tengan mejores niveles de capacidad que otras áreas del Estado: la necesidad de responder constantemente a demandas externas incrementa la protección e incentiva la profesionalización de dichas entidades. Del mismo modo, la apertura comercial ha dado lugar a un crecimiento de la capacidad estatal en áreas que tenían menor importancia cuando el modelo de desarrollo se enfocaba más en el mercado interno.

Una segunda fuente internacional de capacidad estatal es más sutil pero también significativa. Diversos actores internacionales, como las instituciones financieras internacionales o las agencias de cooperación multilateral o bilateral, pueden apoyar el fortalecimiento de áreas del Estado. Estos actores externos ven en estas áreas aliados importantes para avanzar sus objetivos y, del mismo modo, dichas agencias u otros actores internos ven en los aliados internacionales una forma de sortear la resistencia o ausencia de interés de las élites estatales (Haas, 1982; Stallings, 1992; Peevehouse, 2002). Dichos actores externos proporcionan recursos y redes de apoyo que fortalecen a estas agencias, además de limitar la intervención política: los actores internacionales actúan como un veto que aumenta la capacidad estatal. Por supuesto, un problema para estas áreas será mantener su capacidad cuando estos intereses internacionales decaigan. Los casos del fortalecimiento de ciertas oficinas del Ministerio de Salud durante las reformas de los años noventa o de la Oficina de Epidemiología del mismo ministerio muestran patrones de este tipo (Dargent, 2012A: Capítulo 7).

Otro aspecto interesante a evaluar en esta temática es el impacto de los cambios en política internacional, en las políticas públicas y el funcionamiento del Estado en general. ¿De qué forma

el cambio en las prioridades externas del Estado o las demandas externas llevan a que se agilicen procesos de reforma antes limitados o detenidos en el país?¹⁴ ¿Qué actores son los encargados de empujar dichos cambios? ¿Dieron lugar a políticas efectivas, que contrastan con las aplicadas en el pasado, o simplemente a normas sin contenido, adoptadas para complacer a la presión internacional? Las diversas reformas adoptadas en el marco del tratado de libre comercio con los Estados Unidos parecen un buen punto de inicio para explorar esta dinámica.

Finalmente, aunque el tema trasciende las relaciones internacionales, parece también interesante darle más atención al tema de la sociedad civil global y su impacto sobre la política interna. ¿Cuál es el impacto sobre las políticas del Estado del lobby de grupos transnacionales, tales como ambientalistas, protectores de derechos humanos, feministas, religiosos-conservadores? ¿Cómo se restringen una serie de actuaciones del Estado en nuestros días por la presión de estos grupos? ¿En qué áreas son más efectivos? ¿Cuáles son los foros donde estos grupos interactúan y fiscalizan al Estado? ¿Y qué capacidad tienen de incluir temas en la agenda pública o vetar proyectos que afecten sus intereses? Por ejemplo, Gonzalez demuestra el impacto de iniciativas educativas de grupos transnacionales de protección de los derechos humanos en el razonamiento legal de magistrados peruanos (Gonzalez, 2012). Hoy es muy difícil entender los procesos políticos internos dejando de lado estos actores transnacionales (Keck y Sikkink, 1998; Tarrow, 2005).

¹⁴ Alejandra Valverde está realizando su tesis de pregrado sobre reformas a las políticas referidas al cambio climático en Perú y Colombia a raíz de la firma de tratados de libre comercio.

VII. Alcance del Estado, territorio y actores ilegales

Otros estudios pueden concentrarse en el alcance del Estado sobre el territorio y sobre la sociedad. Michael Mann llama “poder infraestructural del Estado” a la “capacidad institucional de un Estado central [...] de penetrar su territorio y utilizar su logística para implementar decisiones” (Mann 1984: 113, traducción propia; citado por Soifer 2008: 232). El Estado no tendrá una capacidad homogénea, sino que su poder variará a través del territorio y dependiendo de los grupos sociales con los que se enfrente. En forma similar, O’Donnell (1993) discute el alcance diferenciado de la aplicación de la ley en los Estados. O’Donnell llama a las áreas con débil presencia del Estado de derecho “zonas marrones”; áreas donde la Constitución y las leyes son reglas sin contenido o vulneradas con frecuencia. Es en este tipo de temas donde la relación Estado-sociedad se vuelve más porosa y donde los marcos teóricos de un Estado analíticamente distinguible de la sociedad son menos útiles. ¿Qué sabemos sobre la penetración del Estado en el Perú actual? ¿Cómo ha avanzado el Estado peruano en el control del territorio y en la construcción de ciudadanía? ¿Cómo se relaciona con la sociedad, sea con poderes con los que compete o con grupos sociales con los que coopera o intenta regular?

Un primer tema pasa por evaluar dónde ha logrado penetrar el Estado peruano y dónde no. López, por ejemplo, ha trabajado el tema de la ciudadanía diferenciada, dividiendo el territorio por lugares con mayor o menor ciudadanía (López, 1997). Recientemente, el PNUD ha construido una serie de indicadores sobre niveles de densidad estatal a nivel provincial (PNUD, 2009). Ambos trabajos constituyen una referencia a la investigación

sobre alcance territorial del Estado. Ofrecen contrastes impactantes en cuanto niveles de presencia estatal, incluso algunas zonas con muy poca distancia geográfica entre sí. ¿Qué determinantes explican esta penetración estatal diferenciada? Además de la geografía, ¿qué otros factores detienen el avance del Estado en ciertas zonas? Este tipo de estudios, entonces, buscarán documentar y contrastar experiencias de alcance territorial diferenciado.

Es importante tener en cuenta, sin embargo, que no se trata solo de zonas alejadas del territorio: el Estado puede ver su autoridad desafiada en contextos urbanos, sean áreas controladas por la delincuencia, grupos que realizan actividades económicas ilegales o simplemente actores privados con capacidad de resistir a la autoridad. O'Donnell, por ejemplo, llama zonas marrones a los suburbios pobres de ciudades de EE.UU. donde grupos que comercian drogas tienen amplio poder. Los recientes eventos violentos durante el intento de cerrar el mercado mayorista de La Parada, apenas a un par de kilómetros de Palacio de Gobierno, muestran que las zonas marrones pueden estar muy cerca del centro del Estado. Y no solo son actores mafiosos los que pueden hacer uso de la violencia contra el Estado: como muestran diversos conflictos sociales, la ciudadanía también puede asumir formas de protesta contenciosa frente al Estado, llegando incluso a cometer delitos como quema de locales públicos o privados, (Panfichi, 2011).

Parte de la riqueza de estos estudios está en documentar cómo la relación entre Estado y sociedad puede ser muy dinámica. Áreas que parecían relativamente pacíficas pueden convertirse en zonas marrones por el impacto de la economía internacional. Por ejemplo, el aumento del precio del oro o la madera, el surgimiento de nuevas actividades ilegales, como el narcotráfico o el contrabando, pueden reducir el poder del Estado en el territorio.

El incremento de la riqueza en la sociedad dará más capacidad de resistencia a actores sociales frente a la autoridad: contrabandistas, narcotraficantes, delincuentes comunes, sindicatos ilegales, mineros informales, son hoy algunos de los principales desafíos al Estado peruano. Estos sectores informales hacen del ataque violento a la autoridad parte del repertorio normal de defensa. El Estado peruano es un actor más en la competencia por el control del territorio y los recursos (Migdal, 2004: 64; 1997). Asimismo, estas fuerzas y otras con poder pueden infiltrar al Estado por medio de la corrupción. Documentar los distintos tipos de corrupción es otro tema pendiente, aunque difícil de explorar (Pease, 2003; Portocarrero (Ed.), 2005; Pease y Peirano, 2012). Podemos aprender mucho al estudiar estos choques entre Estado y actores sociales. ¿Tiene el Estado más éxito en unos casos que en otros? ¿Por qué unas entidades logran mayor alcance que otras a zonas alejadas del país? ¿Conocemos experiencias exitosas de construcción de la autoridad estatal?

Otros estudios pueden centrarse en el choque entre poderes sociales sin que el Estado pueda controlarlos. En estos casos el Estado es un árbitro ausente, resaltaremos cómo su actuación dista de sus competencias formales. Por ejemplo, los conflictos entre mineros formales y los grupos informales instalados en su territorio. O la extorsión que sufren compañías constructoras que tienen que enfrentar a sindicatos ilegales que demandan ser incluidos en sus obras.¹⁵ En todos estos trabajos no está de más recomendar prudencia a los investigadores: son temas peligrosos de analizar.

¹⁵ La tesis de licenciatura de Roxana Alayza analiza las causas del surgimiento e influencia actual de los sindicatos ilegales.

Hay también relaciones menos conflictivas entre Estado y sociedad que pueden estudiarse. Podemos explorar cómo las funciones estatales en ciertas zonas del territorio terminan siendo cumplidas por poderosos actores económicos, como las empresas mineras (Perla, 2009). Asimismo, otros estudios pueden analizar el trabajo de los representantes del Estado en zonas alejadas del territorio y documentar cómo se relacionan con los actores sociales. Jueces de paz, maestros, médicos rurales, policías, trabajadores sociales, entre otros, representan las terminaciones nerviosas del Estado, su primer (y a veces único) contacto con la población. El desafío aquí es encontrar un tema teórico que enmarque y haga atractiva dicha documentación. Muñoz y Acevedo, por ejemplo, resaltan cómo el sistema de justicia local y el sistema de justicia tradicional (rondas) en Cajamarca han establecido reglas informales de convivencia, según las cuales los pobladores decidirán cuál foro es más adecuado para resolver un determinado problema (Muñoz y Acevedo, 2007).

Del mismo modo, otras investigaciones pueden centrarse en el impacto social de dicha penetración del Estado. Es decir, se puede evaluar cambios a través del tiempo en aquellas zonas donde previamente el Estado no ejercía su autoridad. ¿Cómo cambia una mejor infraestructura estatal la vida de los habitantes? Richard Webb, por ejemplo, mencionó al ser entrevistado para este trabajo que se encuentra investigando sobre el impacto en el mundo rural de la gran cantidad de carreteras y caminos construidos en la última década. Dicho impacto sería considerable pues está permitiendo conectar productores rurales con circuitos comerciales a los que no tenían acceso. ¿En qué forma estos cambios afectan viejas formas de organización social y política en el campo? (Cotler, 1978; Bourricaud, 1989; 2012).

Finalmente, un tema no directamente vinculado a los anteriores pero similar pues son desafíos directos a la capacidad del Estado, pasa por investigar cómo responde el Estado ante desastres o emergencias. Es en esos momentos en que el Estado es puesto a prueba y podremos ver más claramente sus limitaciones o, de ser el caso, sus aciertos. Zapata (2010), por ejemplo, estudia la manera en que el Estado peruano respondió al terremoto de Ica en el año 2007. Resalta cómo el desastre mostró una respuesta desigual, diferenciada, dependiendo del tipo de víctimas (propietarios por un lado, pobres por el otro). Asimismo, discute los conflictos entre una entidad ad hoc creada para responder al desastre (FORSUR) y los gobiernos locales. Resaltando que el Estado no pudo actuar en forma coordinada. Un trabajo similar de Reyna y Zapata (1991) analiza la respuesta del Estado a la epidemia del cólera en el verano de 1991. Además, Marcos Cueto ha documentado la acción del Estado frente a la epidemia de VIH/SIDA, resaltando el caso como una instancia más en que la acción estatal se acelera por la crisis causada por la propia enfermedad, la presión internacional y un grupo de expertos que desde la sociedad y el Estado impulsan el tema. La lección es que esta reacción no parece adecuada para garantizar la prevención ni para darle sostenibilidad a políticas sanitarias (Cueto, 2007).

VIII. Estado e historia

Un último tema es el de Estado e historia, tema del que tengo menos que decir pero que considero muy relevante. Los historiadores y los economistas han investigado varios temas relacionados con el Estado en el Perú (Thorp y Bertram, 1985;

McEvoy, 1997; 2011; Basadre, 1998; Contreras, 2004; Klaren 2004; Méndez, 2005; Drinot, 2011; entre muchos otros).¹⁶ La historia es, sin duda, la disciplina que más se ha desarrollado en las últimas décadas en el país con trabajos de enorme calidad tanto de peruanos como de peruanistas. El reto para quienes investiguen el Estado es enmarcar estos trabajos en temas y debates de la ciencia política y las ciencias sociales en general.

Un primer tema pasa por comprender mejor el periodo de formación del Estado en el Perú y los cambios que se dieron en la organización estatal a través del tiempo, dialogando con teorías existentes sobre el tema (Tilly, 1992; 2006; Centeno, 2003). ¿Qué tensiones territoriales se produjeron tras la independencia y cómo afectaron la forma de organización del Estado? (Sobrevilla, 2005). Asimismo, pueden explorarse las relaciones entre economía, recursos naturales y decisiones políticas con los procesos iniciales de construcción del Estado. Discutiendo con la amplia literatura sobre la maldición de los recursos, por ejemplo, Paredes (2012) compara el desigual desarrollo de capacidad estatal en Bolivia, Chile y Perú en el siglo XIX, resaltando factores económicos, geográficos, legados coloniales y especialmente las relaciones entre élites para explicar las divergencias entre los tres países. El caso positivo chileno desafía las teorías que vinculan la existencia de abundantes recursos minerales en el territorio con estados débiles.

El estudio del ejército y su relación con el Estado en diversas etapas de la vida nacional también merece especial atención. Se ha asumido que las guerras de caudillos luego de la independencia

¹⁶ Para una prolija revisión de los principales trabajos sobre Estado en la historia del Perú ver la bibliografía comentada en Klaren (2004).

retrasaron la construcción del Estado. Pero recientemente se recoge también una historia más positiva de cómo dichos caudillos fomentaron proyectos, aunque limitados, de construcción nacional. ¿Cómo se asocia la construcción estatal inicial a esa etapa de lucha de caudillos en los primeros años de la república? (para una colección de ensayos sobre dichos años ver McEvoy, Novoa y Palti, 2012). Como sabemos, en el siglo XX se mantuvo esta constante intervención militar en la vida política. Varios de los cambios en el Estado se pensaron y decidieron en los cuarteles.

En forma más general, se pueden analizar diversos proyectos de élites impulsados desde el Estado, como ya han hecho algunos historiadores, y documentar la resistencia y éxito de los mismos. ¿Cuáles fueron los objetivos de las élites en los siglos XIX y XX al impulsar determinadas políticas laborales, industriales, agrícolas o al plantear distintas formas de relación con los indígenas? (Jacobsen, 1997; Méndez, 2005; Drinot, 2011; McEvoy, 1997; 2011). ¿Qué tan cohesionadas eran dichas élites y cuánto competían entre sí? Una serie de medidas e instituciones públicas impulsadas por los gobiernos del siglo XIX e inicios del siglo XX esperan un análisis detallado. ¿Por qué fracasó la escuela de funcionarios públicos impulsada por Manuel Pardo? (McEvoy, 1997). ¿Qué proyectos de educación pública existieron y cuáles fueron sus límites? Por ejemplo, Soifer (s/f) analiza el proyecto educativo que impulsó Nicolás de Piérola a fines del siglo XIX y documenta cómo la oposición de las élites regionales contribuyó al fracaso del mismo.

Podemos ampliar esta exploración a proyectos estatales del siglo XX. Por ejemplo, estudios que se centren en los intentos

de aumentar la capacidad extractiva del Estado o que documenten la implementación de reformas como la laboral o la agraria durante el Velasquismo (McClintock, 1983; Huber, 1983). O investigaciones que documenten cómo se intentó impulsar la universidad pública en el país en los años sesenta, explorando sus éxitos y fracasos. Asimismo, análisis de los esfuerzos del Estado por enfrentar el tema de las migraciones masivas del campo a la ciudad y las políticas que establecieron diversos gobiernos (Dietz, 1998; Collier, 1976; Nugent, 1992).

También merece atención cómo ha cambiado el poder estatal en el territorio. ¿Qué factores estuvieron detrás de los cambios de balance de poder entre el centro y la periferia a través del tiempo?¹⁷ ¿Qué poderes rivalizaron con Lima y fueron, poco a poco, perdiendo peso relativo? (Sobrevilla, 2005). La economía política es un primer lugar desde donde explorar estos cambios en los patrones de organización y poder estatal. Por ejemplo, se puede estudiar cuál fue el impacto del guano en términos de construcción del Estado. ¿De qué forma los booms económicos permitieron una mayor concentración de poder en ciertas áreas, especialmente Lima? Asimismo, explorar cómo esos booms impactaron la penetración del Estado en el territorio y cómo las depresiones y crisis hicieron retroceder esos avances (Contreras, 2004). Jo-Marie Burt, por ejemplo, muestra cómo un Estado en retroceso durante la década de la violencia retornó al campo después de la guerra, dándole importantes beneficios políticos a Alberto Fujimori (Burt, 2009).

¹⁷ Ver Vergara (2012A) para un análisis de la relación centro-periferia desde la segunda mitad del siglo XX.

También podemos aproximarnos al tema de la construcción de la nación. Explorar las dimensiones no materiales de la construcción estatal, el Estado como artefacto cultural. Por lo general estos estudios se enfocarán en procesos de socialización impulsados desde el Estado (Corrigan and Sayer, 1985; Migdal, 1997; King y Le Galès, 2011:465-466). Explorar cómo el Estado impulsó proyectos de élite que buscaron, con mayor o menor éxito, transformar la sociedad y determinar la forma en que entendemos la nación y nuestra identidad. Por ejemplo, Drinot estudia el componente racial de las reformas laborales a inicios del siglo XX y Vom Hau los límites del proyecto educativo nacionalista de Velasco (Drinot, 2011; Vom Hau, s/f). O también explorar transformaciones producidas por eventos traumáticos en la sociedad. ¿Cómo afectó la guerra interna la relación de los peruanos con el Estado? (Burt, 2009; Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003). Son dimensiones no materiales y difíciles de estudiar, pero cruciales al pensar el Estado peruano, sus éxitos o fracasos al construir su identidad.

Siempre desde esta línea cultural, podemos preguntarnos cuánta de nuestra diversidad actual dependió de una débil capacidad del Estado para penetrar el territorio. Pareciera que un Estado débil permitió la supervivencia de una amplia diversidad de culturas y comunidades en su interior. Si algo sabemos de la expansión de Estados poderosos en el siglo XIX es que lograron uniformizar considerablemente sus sociedades; redujeron la diversidad en sus territorios (Weber, 1977; Tocqueville, 1957: 337-355). Sin duda, hubo reformas económicas y agrarias que por la debilidad del Estado no lograron su cometido “modernizador”. Pero otras sí parecen haber logrado una amplia transformación de la sociedad.

Por ejemplo, ¿cuánta de la diversidad local fue afectada por el avance de la minería en la sierra central en tiempos de la colonia y los primeros años de la república?

Resulta también interesante documentar el cambio experimentado en la estructura del Estado a través de su historia. Contamos con varios estudios sobre las reformas de mercado (Abusada et ál., 2000; Wise, 2003; Arce, 2006; Weyland, 2002) y algunos otros que discuten al Estado antes de dichas reformas (Wise, 1986; Webb, 1994; Conaghan y Malloy, 1994; Mauceri, 1995). Pero contamos con mucha menos información sobre otros periodos de la historia. Por ejemplo, sabemos poco sobre el Estado que existía antes del gobierno Militar que se inició en 1968 y cómo cambió tras este régimen. La literatura se ha centrado en diversos aspectos de dicho gobierno (Lowenthal, 1975; McClintock y Lowenthal, 1983; Stepan, 1978; para una revisión: Jaquette y Lowenthal, 1983), pero hay pocos estudios precisos sobre el desempeño del Estado y cómo cambió con respecto al Estado existente en los tempranos sesenta. Se pueden hacer comparaciones entre el Estado patrimonialista descrito por Cotler (1978) con el Estado que emergió del Velasquismo, por ejemplo. En la actualidad, Pease y Romero se encuentran preparando un volumen sobre los diversos cambios en el Estado (Pease y Romero, s/f). Evidentemente, estos estudios no deben perder de vista las grandes continuidades en el Estado peruano. En fin, una presentación de los trabajos sobre historia centrados, o cercanos, al Estado daría para un documento completo y, sin duda, un historiador tendrá bastante más que sugerir. Solo he pretendido señalar algunos temas de un área que me parece muy fértil para el trabajo sobre el Estado.

IX. Conclusión

Quedan diversos temas en el tintero o formas alternativas de enfocar los sugeridos. El propósito de este documento no ha sido agotar estos temas, sino proponer una serie de ideas que inicien esta exploración y producir un debate sobre la necesidad de estudiar al Estado. Asimismo, se ha intentado brindar una amplia bibliografía que facilite el trabajo del investigador.

Tres puntos antes de concluir. Primero, el documento ha intentado resaltar cómo las áreas de la ciencia política tienen agendas compartidas. Analizar al Estado nos lleva a utilizar herramientas y conceptos de la política comparada, relaciones internacionales y las políticas públicas. Además, el investigador tendrá que cruzar áreas y aprender de otras disciplinas, como la economía, la historia y sociología. Un error frecuente entre los alumnos de ciencia política es pensar las fronteras de la disciplina como si se trataran de compartimientos estancos, cuando en realidad hay preguntas comunes que pueden ser respondidas de diversas maneras. La literatura, los enfoques o el énfasis puede cambiar, pero la pregunta seguirá siendo la misma. Si bien este documento se ha construido desde la ciencia política, más precisamente la política comparada, presenta preguntas que intentan hacer dialogar esta literatura con las ciencias sociales y las humanidades en general.

Segundo, el trabajo intenta ser de utilidad para los hacedores de política y los políticos. Reformadores y burócratas deberían tomar en consideración esta problemática para comprender mejor los límites bajo los que operan; entender por qué unas áreas del Estado presentan retos mayores que otras; y ser más conscientes de la dificultad de desarrollar reformas en algunos sectores.

Una adecuada comprensión del Estado permitirá evaluar las posibilidades, riesgos y dificultades de sus esfuerzos de reforma o la implementación de sus planes.

Finalmente, y más importante, se ha querido mostrar por qué los estudios sobre el Estado no son solo relevantes para la academia, sino también lidian con aspectos centrales de la gobernabilidad, estabilidad y desarrollo del país. Como la discusión anterior muestra, el nuestro es un Estado con diversos niveles de capacidad, que tiene una historia complicada, muchas veces violenta, en su relación con la población y que enfrenta barreras estructurales muy poderosas al impulsar el desarrollo. Entender en forma adecuada estos contrastes permite tener mejores herramientas para enfrentar procesos de reforma del Estado e implementación de políticas. Los estudios parciales que se plantean buscan ofrecer visiones más completas del Estado en el Perú.

Diferentes declaraciones en meses recientes apuntan a que muy diversos actores han llegado a un cierto consenso que resulta necesario aprovechar en buenos años de crecimiento económico: si queremos romper con los límites al desarrollo que enfrenta hoy el Perú requerimos de una profunda mirada y transformación del Estado. No un cambio que nos lleve necesariamente a un Estado más grande, pero sí a uno más eficaz y legítimo. Esta es una lección importante que dejan los procesos de reforma de los noventa (Fukuyama, 2004; Evans, 1992). En diversos países los reformadores del ajuste fueron muy buenos para destruir muchas cosas malas del viejo Estado, pero también acabaron con aspectos positivos. Pasó en África, pasó en América Latina. Estos reformadores dejaron, además, un legado negativo:

celebraron su éxito al reducir el Estado asumiendo que era la causa de diversos problemas, pero no pusieron igual énfasis en construir un Estado capaz. Es hoy evidente que el Estado no era la causa de una serie de problemas que todavía se mantienen. Por el contrario, es claro que un Estado distinto, profesional, es necesario para que seamos una sociedad que pueda enfrentar de mejor manera los tiempos de vacas flacas. Lo dice bien Alberto Vergara en un trabajo reciente:

“En el Perú, los liberales del mercado han mandado sin contrapesos, y hace un buen tiempo que hace falta un liberalismo del Estado. Al solitario Adam Smith debe acompañarlo Max Weber”. (Vergara, 2012B)

Análisis y reforma, entonces, deberían ir de la mano. Evaluar cuál es la mejor estrategia para el cambio, una reforma integral estilo Big Bang o más bien, como creo, avanzar por áreas, replicando experiencias exitosas y experimentando con programas piloto. Académicos, políticos y burócratas tenemos mucho que aprender unos de otros en este esfuerzo por entender y mejorar al Estado en el Perú. Esta es la agenda de diálogo amplio que he buscado impulsar con este documento.

Bibliografía

Abusada, Roberto et ál.

2000 “La Reforma Incompleta”. En: Abusada et ál. (Eds.), *La Reforma Incompleta: Rescatando los Noventa*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Almond, Gabriel

1989 “The International-National Connection”. En: *British Journal of Political Science*, 19:2, pp. 237-259.

Alza, Carlos

2012 “Gestión Pública: un Tema Pendiente en la Investigación Académica”. En: Carlos Alza (Ed.), *VI Seminario de Reforma del Estado. Gestión Pública: Balance y Perspectivas*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Ames, Barry, Miguel Carreras y Cassilde Schwartz

2012 “What’s Next? Reflections on the Future of Latin American Political Science”. En: Peter Kingston y Deborah Yashar (Eds.), *Routledge Handbook of Latin American Politics*. Londres: Routledge.

Arce, Moisés

2006 *Market Reform in Society: Post Crisis Politics and Economic Change in Authoritarian Peru*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.

Arroyo, Juan

2001 *Gobernabilidad en Salud en el Perú en los Noventa*. Lima: MINSA, Oficina General de Epidemiología.

2000 *Salud: La Reforma Silenciosa*. Lima: Universidad Cayetano Heredia.

1999 “La Reforma del Sector Salud en el Perú, 1990-1998. En Busca de Nuevos Modelos de Política Social”. En: Felipe Portocarrero (Ed.), *Pobreza y Políticas Sociales en el Perú: Nuevos Aportes*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.

Awapara, Omar

2010 “Despacio se llega lejos: cambio institucional e instituciones latentes. El caso de la Presidencia del Consejo de Ministros”. *Apuntes 67*, segundo semestre, pp. 5-36.

Barrantes, Roxana

2009 *Fondos Especiales: La Manera Económica de hacer Política Redistributiva en el Perú*. Lima: IEP

Barrantes, Roxana, Ricardo Cuenca y Jorge Morel

2012 *Las Posibilidades del Desarrollo Inclusivo: Dos Historias Regionales*. Lima: IEP.

Basadre, Jorge

1998 *Historia de la República del Perú. 1822 - 1933*, Octava Edición, corregida y aumentada. Lima: Diario La República y Universidad Ricardo Palma.

Bersch, Katherine, Sergio Praça y Michael Taylor

s/f “An Archipelago of Excellence? Autonomous State Capacity among Brazilian Federal Agencies”. Documento sin publicar.

Bourricaud, Francois

2012 *Cambios en Puno: Estudios de Sociología Andina*. Lima: IEP/IFEA.

1989 *Poder y Sociedad en el Perú*. Lima: IEP/IFEA.

Burt, Jo Marie

2009 *Violencia y Autoritarismo en el Perú: Bajo la Sombra de Sendero y la Dictadura de Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Carpenter, Daniel

2001 *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies*. Princeton: Princeton University Press.

Centeno, Miguel Angel

2009 “El Estado en América Latina”. En: *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 85-86. Mayo, pp. 11-31.

2003 *Blood and debt: war and the nation-state in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.

Cleaves, Peter y Henry Pease

1983 “State Autonomy and Military Policy Making”. En: Cynthia McClintock y Abraham Lowenthal (eds.), *The Peruvian Experiment Reconsidered: Continuity and Change under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press.

Collier, David

1976 *Squatters and Oligarchs*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Conaghan, Catherine

1998 “Stars of the Crisis: the Ascent of the Economists in Peru”. En: Miguel A. Centeno and Patricio Silva (Eds.), *The Politics of Expertise in Latin America*. New York: Macmillan Press.

- Conaghan, Catherine M. and James M. Malloy
1994 *Unsettling Statecraft: Democracy and Neo-liberalism in the Central Andes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Contreras, Carlos
2004 *El Aprendizaje del Capitalismo*. Lima: IEP.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación
2003 *Informe Final*. Web. En: <<http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php> >
- Correa, Norma y Enrique Mendizabal (Eds.)
2011 *Vínculos entre Conocimiento y Política: el Rol de la Investigación en el Debate Público en América Latina*. Lima: CIES/Universidad del Pacífico.
- Corrigan, Philip and Derek Sayer
1985 *The Great Arch: English State Formation as a Cultural Revolution*. Oxford: Basil Blackwell.
- Cortázar, Juan Carlos
2006 *La Reforma de la Administración Pública Peruana (1990-97)*. Lima: Instituto de Políticas Sociales.
- Cotler, Julio
1978 *Clases, Estado y Nación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cueto, Marcos
2007 *Culpa y coraje. Historia de las políticas sobre el VIH/Sida en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social/Facultad de Salud Pública y Administración, Universidad Peruana Cayetano Heredia.

Dargent, Eduardo

2012A *Technocracy Under Democracy: Assessing the Power of Experts in Latin America*. Tesis Doctoral: University of Texas at Austin.

2012B “Determinants of Agency Capacity in the Latin American State: Lessons From Colombia and Peru”. LASA Congress: San Francisco.

2011 “Agents or Actors? Assessing the Autonomy of Experts in Latin America”. En: *Comparative Politics*, 43:3 (April), pp. 313-332.

2008 “Islas de eficiencia y Reforma del Estado: Ministerios de Economía y Salud 1990-2008”. CIES. Web. En: <<http://www.cies.org.pe/node/1598>>

2009 “Determinants of Judicial Independence: Lessons from Three ‘Cases’ of Constitutional Courts in Peru (1982-2007)”. *Journal of Latin American Studies*, 41:2, pp. 251-278.

2006 “Reforma Judicial en el Perú (1990-2005)”. En: John Crabtree (Ed.), *Construir Instituciones: Democracia, Desarrollo y Desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: Red para el Estudio de las Ciencias Sociales.

De Belaúnde, Javier

1998 “Justicia, Legalidad y Reforma Judicial en el Perú”. En: John Crabtree y Jim Thomas (Eds.), *El Perú de Fujimori*. Lima: IEP.

Dietz, Henry

1998 *Urban Poverty, Political Participation and the State. Lima 1970-1990*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Doner, Richard F., Bryan K. Ritchie y Dan Slater
2005 “Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective”. En: *International Organization*, 59 (2), Spring, pp. 1-50.
- Drinot, Paulo
2011 *The Allure of Labor. Workers, Race and the Making of the Peruvian State*. Duke University Press.
- Durand, Francisco
2006 “El Problema del Fortalecimiento Institucional Empresarial”. En: John Crabtree (Ed.), *Construir Instituciones: Democracia, Desarrollo y Desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
2005 “Dinámica Política de la Corrupción y Participación Empresarial”. En: Felipe Portocarrero (Ed.), *El Pacto Infame: la Persistencia de la Corrupción en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú (IEP, UP, PUCP).
2002 “Desarrollo Institucional de la SUNAT: Factores de Éxito y Fracaso”. En: *Aportes al Debate 6. Lima: Fundación Friederich Ebert*. PDF: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/02152.pdf>>
- Evans, Peter
1992 “The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change”. En: Stephan Haggard and Robert R. Kaufman (Eds.), *The Politics of Adjustment*. Princeton: Princeton University Press.

Ewig, Christina

2010 *Second-Wave Neo-liberalism: Gender, Race and Health Sector Reform in Peru*. University Park: Pennsylvania State Press.

2004 "Piecemeal but Innovative: Health Sector Reform in Peru". En: Robert R. Kaufman and Joan M. Nelson (Eds.), *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Baltimore: Woodrow Wilson Center and the Johns Hopkins University Press, 2004.

1999 "Democracia Diferida: un Análisis del Proceso de Reforma del Sector Salud". En: Felipe Portocarrero (Ed.), *Pobreza y Políticas Sociales en el Perú: Nuevos Aportes*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.

Fukuyama, Francis

2012 "The Strange Absence of the State in Political Science". Web. En: <<http://blogs.the-american-interest.com/fukuyama/2012/10/02/the-strange-absence-of-the-state-in-political-science/>>

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

Gámez, Alba

2005 "Fuentes de cambio en política exterior: una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo". En: *Revista Cidob D'Afers Internacional*, 69. Mayo, pp. 127-152.

Geddes, Barbara

1994 *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

1991 "A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies". En: *The American Political Science Review*, 85:2, pp. 371-392.

1990 "Building 'State' Autonomy in Brazil. 1930-1964". En: *Comparative Politics*, 22:2, pp. 217-235.

Ginsburg, Tom

2003 *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gonzalez Ocantos, Ezequiel

2012 *The Collapse of Impunity Regimes in Latin America: Legal Cultures, Strategic Litigation and Judicial Behavior*. Tesis Doctoral: Department of Political Science, University of Notre Dame.

González-Rossetti, Alejandra and Patricia Ramírez

2000 "Enhancing the Feasibility of Health Reform: the Colombian Case, Latin American and the Caribbean Health Sector Reform". En: *Initiative No. 39*. Harvard School of Public Health.

Gourveitch, Peter

1978 "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics". En: *International Organization*, 32, pp. 881-912.

Grindle, Merilee

2009 “La brecha de la implementación”. En: *Política Pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México DF.: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

1980 *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

Grindle, Merilee and John W. Thomas

1991 *Public Choice and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Haas, Peter M.

1982 “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”. En: *International Organization*, 46, pp. 1-35.

Hall, Peter

1993 “Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policy Making in Britain”. En: *Comparative Politics*, 25 (April), pp. 275-296.

Huber Stephens, Evelyne

1983 “The Peruvian Military Government, Labor Mobilization, and the Political Strength of the Left”. En: *Latin American Research Review*, Vol. 18, No. 2, pp. 57-93.

Jacobsen, Nils

1997 “Liberalism and Indian Communities in Peru (1821-1920)”. En: Robert H. Jackson (Ed.), *Liberals, the Church and Indian Peasants. Corporate Lands and the Challenge of Reform in Nineteenth Century Spanish America*. Albuquerque: University of New Mexico Press.

Jaquette, Jane y Abraham Lowenthal

1987 “The Peruvian Experiment in Retrospect”. En: *World Politics*, 39:2, (Enero), 1987.

Kaufman, Robert R. and Joan M. Nelson (Eds.)

2004 *Crucial needs, weak incentives: Social Sector Reform, Democratization and Globalization in Latin America*. Baltimore: Woodrow Wilson Center y The Johns Hopkins University Press.

Keck, Margaret y Kathryn Sikkink

1998 *Activists beyond borders*. Ithaca: Cornell University Press.

King, Desmond y Le Galès

2011 “Sociologie de L’État en Recomposition”. En: *Revue Francaise de Sociologie*, 523:3, pp. 453-480.

Klaren, Peter

2004 *Nación y Sociedad en la Historia del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Koivumaeki, Riita Ilona

2010 “Business, Economic Experts and Conservative Party Building in El Salvador”. En: *Journal of Politics in Latin America*, 2:1, pp. 79-106.

Krasner, Stephen D.

1984 "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics". En: *Comparative Politics*, 16:2, pp. 223-246.

Leiteritz, Ralf

2010 *Sustaining Open Capital Accounts. International Norms and Domestic Institutions: A Comparison Between Perú and Colombia*. Tesis Doctoral: London School of Economics.

Lerner, Adrián

2010 *Las polémicas mediáticas en la campaña de esterilizaciones masivas en el Perú de Fujimori (1994-1998)*. Tesis de Licenciatura en Historia: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Levi, Margaret

1988 *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.

Levitsky, Steven y María Victoria Murillo

2009 "Variation in Institutional Strength". En: *The Annual Review of Political Science*, 11, pp. 115-133.

Lindblom, Charles

1991 "La política desde la perspectiva del proceso de elaboración de políticas públicas". En: *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas, 1991.

Lipsky, Michael

1980 *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

López, Sinesio

1997 *Ciudadanos Reales e Imaginarios*. Lima: IDS.

Lowenthal, Abraham (Ed.)

1975 *The Peruvian Experiment: Continuity and Change under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press.

Mahoney, James

2001 *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Mainwaring, Scott

2009 “Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática en la región andina”. En: Tanaka, Martín (Ed.), *La Nueva Coyuntura Crítica en los Países Andinos*. Lima: IEP.

Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully

2009 “América Latina: Ocho Lecciones de Gobernabilidad”. En: *Journal of Democracy en Español*, Volumen I, Julio 2009.

Mann, Michael

1986 *The Sources of Political Power. Volume I: A History of Power from the Beginning to 1760 AD*. Cambridge: Cambridge University Press.

1984 *The Autonomous Power of the State*. Oxford: Blackwell.

Mauceri, Philip

1995 “State Reform, Coalitions and the Neo-liberal Autogolpe in Peru”. En: *Latin American Research Review*, 30:1, pp. 7-37.

McClintock, Cynthia.

1983 “Velasco, Officers, and Citizens: The Politics of Stealth”. En: Cynthia McClintock y Abraham Lowenthal (Eds.), *The Peruvian Experiment Reconsidered: Continuity and Change under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press.

McClintock, Cynthia y Abraham Lowenthal (Eds.)

1983 *The Peruvian Experiment Reconsidered: Continuity and Change under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press.

McFaul, Michael

1995 “State Power, Institutional Change and the Politics of Privatization in Russia”. En: *World Politics*, 47:2, pp. 210-243.

McEvoy, Carmen

2007 *Homo Politicus: Manuel Pardo, la Política Peruana y sus Dilemas (1871-1878)*. Lima: IEP, ONPE, Instituto Riva Agüero.

1997 *La Utopía Republicana: Ideales y Realidades en la Formación de la Cultura Política Peruana, 1871-1919*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

McEvoy, Carmen, Mauricio Novoa y Elias Palti (Eds.)

2012 *En el Nudo del Imperio: Independencia y Democracia en el Perú*. Lima: Fondo Editorial del Congreso/ IEP.

Méndez, Cecilia

2005 *The Plebeian Republic: The Huanta Rebellion and the Making of the Peruvian State, 1820-1850*. Durham and London: Duke University Press.

Migdal, Joel

2004 *State in Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

1997 “Studying the State”. En: Mark Irving Lichbach y Alan S. Zuckerman (Eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.

Migdal Joel, Atul Kohli y Vivienne Shue

1994 “Introduction”. En: Joel Migdal, Atul Kohli and Vivienne Shue (Eds.), *State Power and Social Forces*. Cambridge: Cambridge University Press.

Morón, Eduardo y Cynthia Sanborn

2006 “Los Escollos del Diseño de Políticas en Perú: Actores, Instituciones y las Reglas del Juego”. En: *Research Department Publications 3202*, Inter American Development Bank.

Mujica, Jaris

2012 *El Lobby y la Negociación de Intereses Privados*. GIGAPP. Web. En: <<http://www.gigapp.org/es/component/jresearch/?view=publication&task=show&id=472#.UJ16q4ex-Sp>>

s/f *Algunos problemas en el sistema penitenciario peruano. Sobre las formas de microcorrupción*. Documento inédito.

Muñoz, Paula

2008 *¿La Política Importa? Los Determinantes Políticos de la Eficiencia del Gasto Municipal*. CIES. Web. En: <<http://cies.org.pe/investigaciones/decentralizacion/la-politica-importa>>

Muñoz, Paula y Acevedo, Ángela

2007 *La Justicia Local en Chota y San Marcos*. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales, Programa de Acceso a la Justicia en Comunidades Rurales.

Murillo, M. Victoria and Steve Levitsky

2012 “Institutional Change and State Capacity in Weak Institutional Environments: Reflections on the Latin American Experience”. *Paper Presented in the Princeton State Building Workshop*. Sao Paulo, February 2012.

Nelson, Joan

2004 “The Politics of Health Sector Reform: Cross National Comparisons”. En: Robert R. Kaufman and Joan M. Nelson (Eds.), *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Baltimore: Woodrow Wilson Center and the Johns Hopkins University Press, 2004.

Nugent, Guillermo

1992 *El Laberinto de la Choledad*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

O'Donnell, Guillermo

1993 “Acerca del Estado, democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”. En: *Desarrollo Económico*, XXXIII (130), pp. 1-32.

Ortiz de Zevallos, Gabriel, Hugo Eyzaguirre, Rosa María Palacios y Pierina Polarollo

1999 “La Economía Política de las reformas institucionales en el Perú: los Casos de Educación, Salud y Pensiones”. *Working paper R-3948*. Washington: Interamerican Development Bank.

Panfichi, Aldo

2011 “Contentious representation and its impact in contemporary Peru”. En: John Crabtree (Ed.), *Fractured Politics Peruvian Democracy Past and Present*. London: Institute for the Study of the Americas, University of London.

Paredes, Maritza

2012 *Shaping State Capacity: A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 1840s-1920s*. Tesis doctoral: Departamento de Desarrollo Internacional. Universidad de Oxford.

Pastor, Manuel and Carol Wise

1992 “From Orthodoxy to Heterodoxy and Back. En: *Latin American Research Review*, 27:2, pp. 83-117.

Pease, Henry y Giofianni Peirano (Eds.)

2012 *La Lucha Anticorrupción como Política de Estado*. En: V Seminario de Reforma del Estado. Lima: Fondo Editorial PUCP.

2008 *Reforma del Estado Peruano: Seminario en los 90 Años de la Pontificia Universidad Católica del Perú*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Pease, Henry y Luis Villafranca (Eds.)

2009 *Reforma del Estado: El Papel de las Políticas Públicas*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Pease, Henry

2003 *La Autocracia Fujimorista: del Estado Intervencionista al Estado Mafioso*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP/ Fondo de Cultura Económica.

Pease, Henry y Gonzalo Romero

s/f *La Política Peruana en el Siglo XX*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (por publicar).

Peevehouse, Jon

2002 “Democracy from the Outside In? International Organizations and Democratization”. En: *International Organization*, 56, pp. 519-49.

Pegram, Thomas

2008 “Accountability in Hostile Times: the Case of the Peruvian Human Rights Ombudsman 1996-2001”. En: *Journal of Latin American Studies*, 40:1, febrero, pp. 51-82.

Perla, Cecilia

2009 “Empresas Mineras como Promotoras del Desarrollo. La Dimensión Política de las Inversiones Sociales Mineras en el Perú”. En: Carlos Meléndez y Alberto Vergara (Eds.), *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Petrera, Margarita y Janice Senfield

2007 *Repensando la Salud en el Perú*. Lima: CIUP.

Pierson, Paul

2000 “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. En: *The American Political Science Review*, 94:2, pp. 251-267.

Portocarrero, Felipe (Ed.)

2005 *El Pacto Infame: Estudios sobre la Corrupción en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.

Polarollo, Pierina

2000 “La Reforma del Sector Salud”. En: Abusada et ál. (Eds.), *La Reforma Incompleta*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Ponce de León, Zoila

2011 *Decisiones de política pública en un contexto de instituciones débiles y actores políticos poco programáticos: el caso del “SOAT Médico”*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política. Lima: PUCP - Facultad de Ciencias Sociales.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

2009 *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009*, Lima: PNUD.

Reyna, Carlos y Antonio Zapata

1991 *Crónica sobre el Cólera en el Perú*. Lima: Desco.

Rospigliosi, Fernando

2006 “La Frustración de la Reforma de las Fuerzas de Seguridad”. En: John Crabtree (Ed.), *Construir Instituciones: Democracia, Desarrollo y Desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: Red para el Estudio de las Ciencias Sociales.

Rueschemeyer, Dietrich

2009 *Usable Theory: Analytical Tools for Social and Political Research*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Santiso, Javier and Laurence Whitehead

2006 “Ulysses, the Sirens and the Art of Navigation: Political and Technical Rationality in Latin America”. En: *Working Paper N 256*. OECD Development Center.

Schady, Norbert R.

2000 “The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95”. En: *The American Political Science Review*, 94 (2) (June 1), pp. 289-304.

Schamis, Héctor

1999 “Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America”. En: *World Politics*, 51:2, pp. 236-268.

Schneider, Ben Ross

2004 *Business Politics and the State in Twentieth Century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sellers, Jefferey

2010 “State Society Relations: Beyond the Weberian State”.
En: Mark Bevir (Ed.), *Handbook of Governance*. London:
Sage Publications.

Sil, Rudra y Peter Katzenstein

2010 “Analytic Eclecticism in the Study of World Politics”. En:
Perspective on Politics, 8:2, pp. 411-431.

Silva, Eduardo

1993 “Capitalist Coalitions, the State and Neo-liberal
Economic Restructuring: Chile, 1973-1978”. En: *World
Politics*, 45:4, pp. 526-559.

Skocpol, Theda

2007 “El Estado regresa al primer plano: estrategia de análisis
en la investigación actual”. En: Acuña, Carlos, (Ed.),
*Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando
el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires:
Jefatura de Gabinete de Ministros.

Sobrevilla, Natalia

2005 “Conflicto Regional, Guano y Poder”. En: Paulo Drinot
y Leo Garofalo (Eds.), *Más Allá de la Dominación y la
Resistencia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Soifer, Hillel

2009 “The Sources of Infrastructural Power: Evidence from
Nineteenth-Century Chilean Education”. En: *Latin
American Research Review*, 44:2, pp. 158-180.

2008 “State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement”. En: *Studies in Comparative International Development*, 43:3/4, pp. 231-251.

s/f “Elite Preferences, Administrative Institutions, and Educational Development During Peru’s República Aristocrática (1895-1919)”. En: Centeno y Ferraro (Eds.), *State and Nation Making in Latin America and Spain: Republics of the Possible*. Cambridge: Cambridge University Press (por publicar).

Soifer, Hillel y Mathias Vom Hau

2008 “Unpacking the strength of the State: the Utility of State Infrastructural Power”. En: *Studies in Comparative International Development*, 43:3/4, pp. 231-251.

Stallings, Barbara

1992 “International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform”. En: Stephan Haggard and Robert R. Kaufman (Eds.), *The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Stepan, Alfred

1978 *State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Tanaka, Martín

2010 “Introducción: El Estado, Viejo Desconocido”. En: Martín Tanaka (Ed.), *El Estado, Viejo Desconocido: Visiones del Estado en el Perú*. Lima: IEP.

- Tanaka, Martín, Rodrigo Barrenechea y Jorge Morel
2011 “La Relación entre Investigación y Políticas Públicas en América Latina: un Análisis Exploratorio”. En: Norma Correa y Enrique Mendizabal (Eds.), *Vínculos entre Conocimiento y Política: el Rol de la Investigación en el Debate Público en América Latina*. Lima: CIES/ Universidad del Pacífico.
- Tarrow, Sidney
2005 *The New Transnational Activism*. Cambridge: Cambridge U. Press.
- Thorp, Rosemary
1991 *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Thorp, Rosemary y Francisco Durand
1997 “A Historical View of Business-State Relations: Colombia, Peru and Venezuela Compared”. En: Ben Ross Schneider y Sylvia Mansfield (Eds.), *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram
1985 *Perú 1890-1977: Crecimiento y Políticas en una Economía Abierta*. Lima: Mosca Azul.
- Tilly, Charles
2006 “Guerra y construcción del Estado como crimen organizado”. En: *Revista Académica de Relaciones Internacionales*. No. 5 Noviembre de 2006, UAM – AEDRI.

1992 *Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial.

Tocqueville, Alexis

1957 *La democracia en América*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Trimberger, Ellen Kay

1978 *Revolution from Above. Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt and Peru*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.

Vargas, Julio

2010 “En los Intersticios de la Política de Descentralización: Direcciones Regionales de Educación y Proyectos Educativos Regionales en Ayacucho y Huncavelica”. En: Martín Tanaka (Ed.), *El Estado, Viejo Desconocido: Visiones del Estado en el Perú*. Lima: IEP.

Vergara, Alberto

2012A *Conflicto regional, estado central y sociedad periférica en Bolivia y Perú. Un análisis histórico comparado*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Montreal.

2012B “Alternancia sin alternativa: ¿Un año de Humala o veinte años de un sistema?”. En: *Revista Argumentos*, 6:3 (Julio 2012). Disponible en : <http://revistargumentos.org.pe/alternancia_sin_alternativa.html >

Vom Hau, Matthias

s/f “Contested Inclusion: State Power and Nationalism in Peru”. Artículo bajo revisión/arbitraje. Versión electrónica (23/11/2012): <http://www.brown.edu/Departments/Sociology/grads/mvomhau/documents/mvomhau-State_Power_and_Nationalism_in_Peru.pdf >

Webb, Richard and Sofia Valencia

2006 “Human Resources in Public Health and Education”. En: Daniel Cotlear (Ed.), *New Social Contract for Peru*. Washington D.C.: The World Bank.

Webb, Richard

1994 “Peru”. En: John Williamson (Ed.), *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: Institute for International Economics.

Weber, Eugen

1976 *Peasants into Frenchmen: The modernization of rural France, 1870-1914*. California: Stanford University Press.

Weber, Max

1991 *La política como vocación*. Madrid: Alianza Editorial.

1946 “Bureaucracy”. En: Hans Heinrich Gerth (Ed.) and C. Wright Mills (translator), *From Max Weber, Essays in Sociology*. New York, Oxford University Press.

Weyland, Kurt

2006 *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

- 2005 “Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform”. En: *World Politics* 57:2, pp. 265-295.
- 2002 *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru and Venezuela*. Princeton: Princeton University Press.

Weyland, Kurt (Ed.)

- 2004 *Learning from Foreign Models in Latin America Policy Reform*. Washington and Baltimore: The Woodrow Wilson Center Press/ The Johns Hopkins University Press.

Wise, Carol

- 2003 *Reinventing the State: Economic Strategy and Institutional Change in Perú*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- 1986 “Economía Política del Perú: Rechazo a la Receta Ortodoxa”. En: *Documento de Trabajo N.16*. Lima: IEP.

Zapata, Antonio

- 2010 “La Onda Sísmica en el Estado Peruano”. En: Martín Tanaka (Ed.), *El Estado, Viejo Desconocido: Visiones del Estado en el Perú*. Lima: IEP.

Ziblatt, Daniel

- 2008 “Why Some Cities Provide More Public Goods Than Others: A Subnational Comparison of German Cities in 1912”. En: *Studies in Comparative International Development*, 43:3/4, pp. 273-289.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN
LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PSJE. MARÍA AUXILIADORA 156, BREÑA
CORREO E.: TAREAGRAFICA@TAREAGRAFICA.COM
TELÉFONO: 332-3229 Fax: 424-1582
SE UTILIZARON CARACTERES
ADOBE GARAMOND PRO EN 11 PUNTOS
PARA EL CUERPO DEL TEXTO
DICIEMBRE 2012 LIMA - PERÚ

Este documento busca ser un primer peldaño que facilite al investigador el estudio del Estado en el Perú. En su primera sección se discuten algunos conceptos básicos, se presentan las razones por las que se sugiere estudiar al Estado por partes y se precisa por qué es importante que esta agenda incluya tanto estudios descriptivos como explicativos. Luego se identifican cinco temas que enmarquen estas investigaciones: Capacidad del Estado; Burocracia y organizaciones estatales; Agenda, adopción e implementación de políticas; Estado y relaciones internacionales; y Estado e historia. Cada sección recoge publicaciones sobre el Estado en el mundo y en el Perú, y se sugieren ideas para posibles investigaciones. Entender mejor al Estado, las causas de su fortaleza y debilidad, evaluar ejemplos de éxito y fracaso en la implementación de políticas y en procesos de reforma, son temas relevantes para el académico, el gestor público, el político y el ciudadano en general.

ISBN: 978-612-4057-83-0



9 786124 057830