

# Las coaliciones promotoras de políticas en diferentes contextos: el caso de la reforma de transporte en Arequipa (Perú) 1999-2019<sup>+</sup>

ROSA ALAYZA\*

Pontificia Universidad Católica del Perú

rosa.alayza@pucp.pe

JESSICA BENSA\*\*

Pontificia Universidad Católica del Perú

j.bensa@pucp.pe

<https://doi.org/108800/rcpg.201802.001>

## RESUMEN

En este artículo analizamos la reforma de transporte urbano en Arequipa (Perú) empleando el enfoque de las coaliciones promotoras de políticas (ACF)<sup>1</sup> para explicar los factores que permitieron su desarrollo y permanencia en agenda, pese a las dificultades y estancamientos durante veinte años. La hipótesis es que el núcleo de creencias sobre la política que impulsó la coalición promotora surgida entre 1999 y 2002 ha sido clave para que el proceso continúe hasta hoy a pesar de que esta coalición ha perdido hegemonía en la etapa de implementación. Asimismo, discutimos la utilidad de este caso y de los hallazgos de los estudios de ACF en Perú y otros contextos diferentes a los de las democracias desarrolladas occidentales para comprender el desarrollo del policy process en países como Perú.

**Palabras clave:** reforma de transporte, coaliciones promotoras de políticas, Arequipa, Perú.

---

+ Recibido el 14 de marzo de 2019; aceptado el 22 de octubre de 2019.

\* Egresada del doctorado de Ciencia Política de la PUCP. Actual coordinadora de la Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno en la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP.

\*\* Doctora en Ciencia Política y de la Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP.

<sup>1</sup> Emplearemos las siglas en inglés del enfoque de Advocacy Coalition Framework (ACF), como suele conocerse en la literatura académica.



## Advocacy coalitions in different contexts: The case of urban transport reform in Arequipa, Peru (1999-2019).

### **ABSTRACT**

This article analyzes the reform of urban transport in Arequipa (Peru) using the Advocacy Coalition Framework (ACF) to explain its development and persistence despite the difficulties and stagnation experienced over twenty years. The hypothesis is that the policy core beliefs of a former advocacy coalition between 1999 and 2002 were crucial for the continuity of the reform, even though this advocacy coalition lost hegemony at the implementation stage. The article also discusses the utility of this and other ACF case studies conducted in Peru as well as in other contexts different from those of the Western developed democracies to understand the policy process in countries such as Peru.

**Keywords:** transport reform, advocacy coalition framework, Arequipa, Peru

## INTRODUCCIÓN

En esta investigación analizamos la reforma de transporte en la ciudad de Arequipa (Perú) empleando el ACF. Como es sabido en las ciencias sociales, el ACF se utiliza para estudiar el cambio en las políticas públicas. Por tanto, la pregunta de investigación es: ¿qué factores permitieron el desarrollo y permanencia en agenda de la reforma de transporte en Arequipa pese a las dificultades y estancamientos durante veinte años? La hipótesis es que, no obstante la influencia de factores externos dinámicos y estables, el núcleo de creencias sobre la política que impulsó una coalición promotora surgida entre 1999 y 2002 ha sido clave para que el proceso continúe a pesar de que esta coalición ha perdido hegemonía en la etapa de implementación. Adicionalmente, los hallazgos del estudio de caso que presentamos son aprovechados para plantear una discusión más amplia sobre el aporte de los estudios de ACF en Perú y en otros entornos, a partir de lo cual sostenemos que el ACF aporta un marco para comprender las relaciones entre Estado y sociedad en un contexto de baja institucionalidad y relaciones de representación débiles como el peruano. La mirada sistémica del ACF también permite entender las variaciones en los diferentes subsistemas de políticas, las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y el papel de los brókeres y actores internacionales-globales que, como veremos más adelante, resultan claves en el desarrollo de las políticas en Perú. Finalmente, en contextos poco institucionalizados como el peruano, proponemos que el ACF aporta una comprensión de cómo las ideas y valores pueden articular de manera flexible o «líquida» a los actores en el policy process a falta de otros mecanismos de representación y organización más sólidos o institucionalizados.

## EL ENFOQUE DE LAS COALICIONES PROMOTORAS DE POLÍTICAS (ACF)

El ACF (Sabatier, 1988, 1999; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Weible & Jenkins-Smith, 2016) propone una mirada sistémica del «*policy process*». Su foco de análisis son los «subsistemas de políticas» entendidos como subunidades dentro del sistema político semiautónomos en su funcionamiento, anclados en un tema o área de políticas (dimensión sustantiva) y con una dimensión territorial (multinivel). Puede haber variaciones en un país según su estructura y área de políticas o entre países por las características del sistema político. Pero lo más importante es que dichos subsistemas están conformados por un conjunto de actores estatales y no estatales con racionalidad limitada y unos filtros

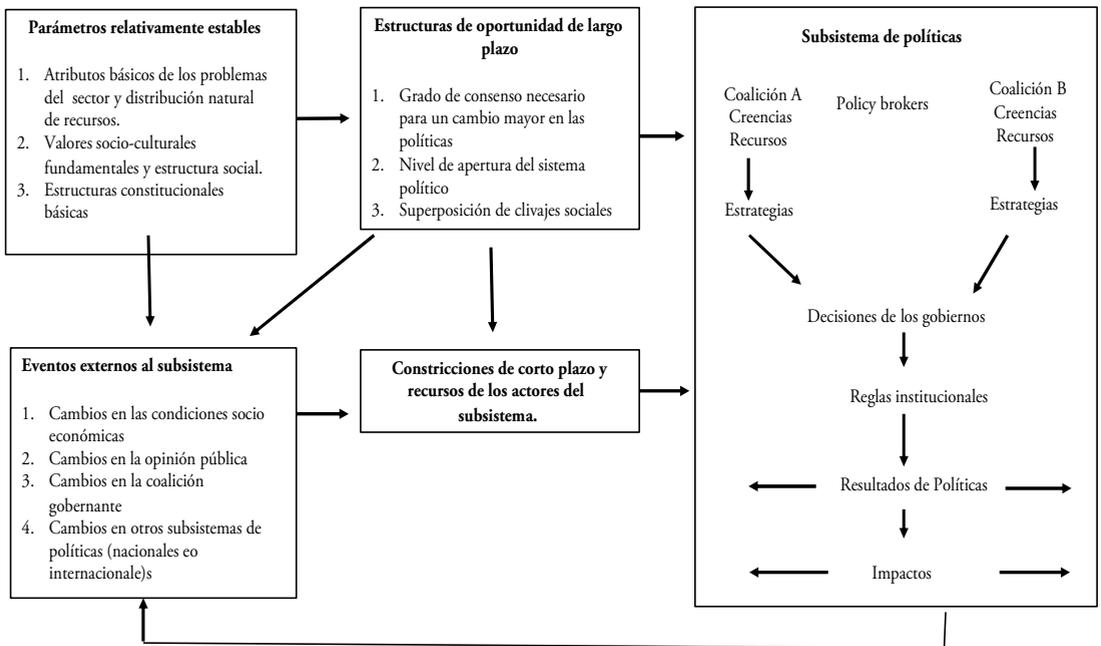
cognitivos que los llevan a intentar trasladar sus creencias profundas (provenientes de la socialización) a las políticas públicas. Los actores poseen sesgos para asimilar la información, tienden a demonizar a quienes piensan distinto y a coincidir con quienes comparten sus sistemas de creencias, a partir de lo cual conforman «coaliciones promotoras de políticas» (CP). En cada «subsistema de políticas» puede haber una o más CP, generalmente una es dominante y las demás la desafían, pero también hay aprendizajes y negociaciones. Dentro de las coaliciones promotoras pueden encontrarse uno o más *policy* brókeres que facilitan la negociación y los aprendizajes entre coaliciones o al interior de una coalición, impulsando el cambio en las políticas; papel que suelen desempeñar los decisores de políticas, aunque no es exclusiva de ellos.

El ACF propone que las ideas y los valores son fundamentales para desenrañar el «*policy process*» y que los «sistemas de creencias» tienen tres capas: el núcleo profundo (valores de la socialización, preferencias morales), las creencias sobre políticas (definición de los problemas públicos, objetivos de las políticas) y las creencias secundarias (instrumentos y medios). Así, las políticas públicas no están constituidas solo por las decisiones que toman los gobiernos sobre un problema público, sino que son traducciones del sistema de creencias de los actores políticos. La información científica y técnica puede dar forma a sistemas de creencias y debates políticos al interior o entre CP y generar aprendizajes y cambio, pero mediante procesos de interpretación cognitiva (Weible & Jenkins-Smith, 2016). Asimismo, este enfoque identifica otros dos conceptos: (a) los «factores externos dinámicos»: cambios de gobierno, cambios en la opinión pública, cambios socioeconómicos o en otros subsistemas de políticas; y (b) los «parámetros relativamente estables» del propio subsistema de políticas: atributos básicos del problema, distribución natural de recursos en el subsistema, valores socioculturales fundamentales, estructura social y el marco constitucional básico. Estos factores externos (dinámicos y estables) influyen sobre las CP y generan estructuras de oportunidad. Como resultado de su aplicación en contextos diferentes a las democracias occidentales, el ACF incorporó en 2007 el concepto de «estructuras de oportunidad de largo plazo» para abordar las constricciones y recursos que afectan a los actores del subsistema en contextos autoritarios, en sistemas políticos democráticos corporativos de políticas públicas o en sistemas relativamente nuevos. Estas se refieren a lo siguiente: (a) al grado de consenso necesario en el subsistema para lograr un cambio mayor en las políticas —en un sistema autoritario o corporativo los cambios mayores requieren un grado de consenso menor—; (b) al nivel de apertura del sistema político (número de sedes de toma de decisiones y accesibilidad de cada una de

ellas); y (c) a la superposición de clivajes sociales (Sabatier, 1998; Sabatier & Weible, 2014; Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible, & Sabatier, 2014; Zafonte & Sabatier, 2004).

El enfoque del ACF se ha empleado para estudiar: (a) las características, estructura y funcionamiento de las CP; (b) el aprendizaje orientado de las políticas; y (c) el cambio en las políticas públicas, tomando una perspectiva de largo plazo (diez años o más) que permita abarcar el conjunto del *policy process*. Sin embargo, los estudios desarrollados en contextos diferentes a las democracias desarrolladas occidentales han evidenciado la necesidad de mayor análisis de los factores externos y las estructuras de oportunidad que generan, tema que se viene investigando actualmente en la academia internacional (Weible & Jenkins-Smith, 2016, pp. 24-25).

Figura 1. Diagrama de Flujo del Advocacy Coalition Framework



Fuente: Adaptado y traducido de Weible y Jenkins-Smith (2016) y Sabatier y Weible (2014)

## LA LITERATURA SOBRE EL ACF EN DIFERENTES CONTEXTOS

Los estudios sobre el ACF en el Sur Global han enfatizado el papel de las estructuras de oportunidades de los subsistemas de políticas. Aamodt (2018) estudia la coalición promotora medioambiental en las políticas forestal y energética en Brasil señalando los factores que influyen en su éxito en la primera y en su fracaso, en la segunda. La diferencia se debió a la estructura interna de la coalición (fuerte vs. débil), al nivel de ambigüedad o exactitud del conocimiento científico sobre el tema (que incidió en la capacidad de *framing*) y a variables vinculadas al crecimiento económico y presión internacional (apoyo de ONG internacionales). Plantea que uno de los parámetros relativamente estables en Brasil es que los grupos sociales movilizados suelen lograr colocar en muchos casos a sus representantes en puestos políticos o administrativos, volviendo borrosas las divisiones entre los *policy makers* formales e informales. También destaca la influencia de los subsistemas internacionales de políticas públicas que actúan diferenciadamente sobre los subsistemas de políticas internos.

Freigedo, Fuentes y Rodríguez (2015) abordan los factores externos dinámicos y los parámetros relativamente estables del subsistema de políticas en el caso de la reforma de salud en Uruguay en 2005, durante el gobierno del Frente Amplio. El nuevo gobierno contribuye al cambio inicial de la política, pero posteriormente se estanca por las constricciones que generan los parámetros relativamente estables del subsistema de la política sanitaria (características «corporativas, universalismo estratificado, contexto social y productivo informal y precario») (Freigedo et al., 2015, p. 52). El caso colombiano sobre la reforma de salud es similar: los parámetros legales relativamente estables del sistema (ley 100) favorecían a las corporaciones e impidieron la reforma de salud durante veinte años (1993-2014). Solamente cuando el presidente César Gaviria impulsó esta reforma se consiguieron cambios y surgieron nuevas CP (Álvarez-Rosete & Hawkins, 2018).

Otros trabajos proveen información sobre la estructura y formación de las CP de políticas. Betancur (2016) identifica cuatro CP y sus creencias respecto a la reforma de la política educativa. Pérez (2016) muestra las resistencias al cambio en el ámbito de las ideas, respecto a la reforma educativa en Uruguay con el gobierno del Frente Amplio, demostrando que las ideologías no lo explican todo, pues, según se usen, pueden justificar cambios o mantener el *status quo*. De los estudios sobre salud y educación en Uruguay y Colombia queda claro que estos sectores no son fáciles de reformar porque tienen una historia anterior y múltiples actores con intereses creados, con lo cual, aunque los gobiernos

cambien, necesitan contar con fuerza propia, superar resistencias (ideológicas, económicas, etcétera) y conseguir un fuerte alineamiento de actores plurales del sector. La aplicación del análisis de ACF en un caso de conflicto socioambiental en Pascua Lama, Chile, referente a la ley de glaciares (Cortez & Maillet, 2018), muestra que la coalición va desde lo local y trasciende hasta lo nacional y global. Pero el resultado (la nueva ley de glaciares) dista de las ideas de los actores locales impulsores del proyecto, pues las negociaciones con actores más fuertes mostraron que, al crecer e incidir la CP en el ámbito institucional, los promotores iniciales perdieron influencia en los resultados.

De otra parte, Scott (2012) discute la aplicabilidad del ACF en países autoritarios como China y Singapur e incluso en democracias como Filipinas y Corea del Sur que, por su juventud, mantienen estilos autoritarios de *policy making*. Los trabajos de Francesh-Huidobro y Mai (2012, como se cita en Scott, 2012) sobre China y de Ortmann (2012, como se cita en Scott, 2012) sobre Singapur demuestran la forma de operar de las CP en entornos *top-down* de *policy making* donde solo surgen actores con voz propia en los márgenes del sistema. Li (2012, como se cita en Scott, 2012) analiza la emergencia de CP frágiles en China sobre temas ambientales y su desaparición una vez atendidas sus demandas. Scott (2012) concluye que para explicar el *policy change* en contextos donde ocurren cambios estructurales rápidos como en Asia, habría que prestar mayor atención a los «factores externos» (dinámicos y estables), *policy* brókeres y comunidades epistémicas nacionales e internacionales. Mientras tanto, Teets (2017) explica cómo CP surgidas de procesos *bottom-up* en China emplean redes tradicionales de contactos (*Guanxi*) para influir en las políticas en un contexto de organizaciones de la sociedad civil supervisadas. Dependiendo del subsistema de políticas y la estructura de las redes, los propios supervisores actúan como nodos o brókeres, posibilitando el aprendizaje y, eventualmente, el cambio de posición del gobierno y de las altas esferas del partido. Ello demostraría el poder de las CP para promover cambios y aprendizajes en las políticas en un sistema autoritario, pero no se trataría de un proceso de democratización.

Finalmente, Changgeun (2017) explica cómo los accidentes nucleares («*shocks* externos») generan o no condiciones para el cambio de políticas en Corea del Sur en el subsistema de la política nuclear antes y después de la democracia. También menciona casos similares en Taiwán, donde los accidentes nucleares no fueron un factor suficiente para el cambio de la política en un contexto autoritario. O países como Japón y Francia, con democracias pluralistas, pero que tienen procesos de *policy making* autoritarios en ciertas áreas de políticas

como la energía nuclear, donde el monopolio del gobierno le permite atenuar el impacto de los *shocks* externos. El autor concluye que el estatismo puede ser resultado de las características autoritarias de un régimen, pero también de las particularidades del proceso de *policy making* en un subsistema específico, dado que en un mismo país los subsistemas de políticas difieren entre sí respecto al grado de apertura del *policy process*, al nivel de corporativismo o de monopolio estatal, entre otras cosas. Con esa misma premisa, Scott (2012) construye una tipología de políticas basada en el grado de control gubernamental sobre el *policy process*, según la hipótesis de que ello generaría estructuras de oportunidad variables para la aparición de CP y sus características.

### LOS ESTUDIOS DE ACF EN PERÚ Y LA UTILIDAD DEL ENFOQUE

En Perú los estudios que emplean el ACF solo son cuatro —y muy recientes—. Tello (2018) identifica tres CP en el diseño de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés) para la política de cambio climático. Frente a una CP «productivista» (ministerios de Economía, Producción o Energía y Minas, grupos empresariales) y a otra CP de activistas y ONG que demanda una política de adaptación, surge una CP conformada por el Ministerio del Ambiente, expertos nacionales, ONG y consultoras internacionales, con una propuesta de mitigación que acerca ambas posiciones.

En la política de salud mental, Hayakawa (2018) distingue tres CP con aprendizajes mutuos: una «biomédica», que concibe la salud mental como ausencia de patología, medicalización e institucionalización de los pacientes; otra «socioeconómica», con una mirada comunitaria que recoge las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR)<sup>2</sup>; y finalmente, una CP con una mirada más universalista sobre la «inclusión de las personas con discapacidad mental». Durante el periodo que estudia hay constantes cambios en la formulación de esta política, pese a la limitada capacidad de movilización de sus beneficiarios. El resultado incorpora aprendizajes entre las coaliciones mencionadas gracias a un proceso en el que fueron claves las comunidades epistémicas y la función de bróker de dos congresistas, en un Congreso con partidos políticos débiles y donde la negociación ocurría como «cabildeo» con cada congresista.

---

<sup>2</sup> En el Perú hubo un proceso de conflicto armado interno entre 1980 y 2000, con la insurgencia de Sendero Luminoso y, posteriormente, del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). El gobierno de transición creó en 2001 la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

En su estudio sobre el Lugar de la Memoria y la Inclusión Social (LUM), Silva (2018) analiza una CP, sus cambios y aprendizajes en un contexto polarizado frente al *Informe Final* de la CVR (2003) y cómo esta orienta sus estrategias de acción en función de una CP opositora, que resulta omnipresente marcando las discusiones, creencias y temores de la CP del LUM, al punto de condicionar a sus miembros. El papel de los expertos y de las ONG promotoras de derechos humanos resulta fundamental en el proceso e interviene como bróker un actor de peso internacional como Mario Vargas Llosa.

Así pues, Silva (2018) y Hayakawa (2018) demuestran cómo ocurre el aprendizaje entre CP o al interior de estas en períodos largos, en los cuales incorporan parcialmente otras ideas y creencias o se adaptan a estrategias incrementalistas. Muestran nuevamente cómo los expertos, las ONG y las comunidades epistémicas actúan como brókeres acercando posiciones. Se trata de políticas que no necesariamente implican réditos electorales para los políticos de turno dada la estigmatización social de los enfermos mentales o porque abrir espacios para la memoria y el debate sobre el período de violencia política genera polarización, además de implicar un reconocimiento del Estado a las víctimas del conflicto armado.

En su trabajo sobre la política del desarrollo alternativo (DA) en Tocache (Amazonía peruana), Moscoso (2018) identifica una sola CP impulsada por la cooperación internacional y el Estado central, que incorpora verticalmente a los campesinos cocaleros ante la debilidad de las autoridades regionales para plantear alternativas. El intento de conformar una CP opositora de los productores de coca en favor del cultivo regulado motivó aprendizajes entre las posturas que condicionaban el DA a la erradicación de la coca (cooperación norteamericana) y las que planteaban una erradicación progresiva (cooperación alemana) configurando el «modelo Tocache», un caso exitoso, pero cuya baja fidelización local lleva a discutir su sostenibilidad.

En Perú, la mayoría de estudios sobre el *policy process* en diferentes campos (Alza, 2014; Alza & Zambrano, 2015; Bensa & Zambrano, 2019; Cortázar, 2007; para mencionar solo algunos) abordan alguna etapa del ciclo de las políticas públicas. Pero ya desde fines de la década de 1980 en la academia internacional se reclama la necesidad de emplear enfoques sistémicos. El ACF permite analizar los diferentes subsistemas de políticas como unidades semiautónomas, pero que a la vez se relacionan con otras variables políticas e institucionales que generan estructuras de oportunidad a los actores de las CP. Consideramos que es útil porque aporta un marco para comprender las relaciones Estado-sociedad y la centralidad de los *policy* brókeres en contextos de baja institucionalidad

y relaciones de representación débiles como el peruano. Permite comprender las dinámicas multinivel de las políticas públicas: entre los niveles de gobierno y con los actores internacionales-globales, que —como veremos— resultan clave en las políticas públicas en Perú. Finalmente, en contextos poco institucionalizados consideramos que el ACF aporta una comprensión de cómo las ideas y valores pueden articular de manera flexible actores estatales, sociales e internacionales en el *policy process* facilitando el cambio en las políticas.

### **EL CASO DE ESTUDIO: LA REFORMA DEL TRANSPORTE URBANO EN AREQUIPA DESDE EL ENFOQUE DE ACF**

Arequipa es la segunda ciudad de Perú, con 1 078 529 habitantes (INEI, 2017). Su problema actual del transporte se originó con las medidas de liberalización de la década de 1990 en el contexto de los ajustes estructurales aplicados por el fujimorismo (DL N 651/1991 y Constitución de Perú, 1993). La falta de regulación generó fragmentación y desigualdades en el acceso y calidad del transporte (Figueroa, 2011). En 1999, una CP que involucró a la sociedad civil, a la municipalidad y a actores de la cooperación internacional colocó en la agenda la reforma de transporte y estructuró el problema en torno a la salud pública. Este proceso ha generado diversos polos de conflicto y ha sufrido estancamientos durante veinte años, pero la reforma no solo sigue en agenda, sino que pese a la pérdida de hegemonía de la CP mantiene una opinión pública favorable y hay consenso entre los principales actores sobre la necesidad de su implementación.

La investigación de este caso se realizó entre 2018 y 2019 y consistió en la aplicación de 22 entrevistas semiestructuradas con diferentes perfiles de actores clave. El objetivo fue analizar los factores que permitieron el desarrollo de esta política y su permanencia en agenda, pese a las dificultades y estancamientos ocurridos en veinte años.

El problema del transporte entró en la agenda desde 1993 vinculado a la salud pública por sus efectos sobre la calidad del aire en el contexto de desarrollo de las Agendas 21. Este proceso fue impulsado por una comunidad epistémica de arquitectas de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa (UNSA) con la colaboración de ONG nacionales y locales mediante la creación de un programa de estudios en la UNSA para capacitar a profesionales de las ONG y de la municipalidad y producir evidencia sobre el transporte y la calidad del aire. El liderazgo de la CP pasó de la universidad a la municipalidad provincial, cuando el alcalde Manuel Guillén (1999-2002), del Movimiento Independiente Tradición y Futuro, incorporó a la arquitecta

líder del proceso como regidora de medio ambiente. Se creó una comisión medioambiental transversal en el Concejo Local y en el año 2000 se elaboró el Plan de Gestión Medioambiental que recogió el problema de la contaminación atmosférica generada por el transporte.

El núcleo de creencias sobre la política continuó desarrollándose con la intervención del programa URB-AL, impulsado por la Comunidad Económica Europea (CEE) y por convenios con la Universidad de Stuttgart y la ciudad de Utrecht, que comprometieron a funcionarios clave —como el entonces gerente de transportes— con la necesidad de una reforma de Bus Rapid Transit (BRT). La municipalidad obtuvo el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para un diagnóstico del transporte, ejecutado por la consultora japonesa PADECO. Con el cambio de gobierno, la reforma se estancó durante dos años. Pero las presiones de la opinión pública, la prensa y el equipo de funcionarios ediles comprometidos con esta iniciativa motivaron al nuevo alcalde a conseguir el apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF; ahora Banco de Desarrollo de América Latina), con la obtención de fondos de la Cooperación Suiza en Perú (COSUDE) para un estudio de Transporte Urbano Masivo y Eficiente (TUME).

Durante la gestión de Simón Balbuena (2007-2010), Ollanta Humala, presidente del Partido Nacionalista Peruano y por entonces aspirante a alcanzar el gobierno nacional, designó a un exfuncionario del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) como jefe de su agrupación política en Arequipa, quien se integró al equipo de Balbuena como gerente de transportes. La municipalidad se planteó como prioridad «destrabar» la reforma aprovechando la bonanza económica de Perú y el apoyo de la ONG EMBARQ. El anterior gerente de transportes y su equipo continuaron en la municipalidad, pero subordinados al nuevo equipo de consultores que reformuló el problema en torno a la elaboración de un proyecto de inversión pública (PIP) para obtener el visto bueno del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y del Ministerio de Transportes (MTC) y con ello poder canalizar los fondos ofrecidos por la CAF para su implementación. Se abrió un nuevo ciclo en la reforma con la paulatina introducción de una racionalidad costo-beneficio y la aparición de la dimensión multinivel de la política, expresada en la negociación con funcionarios importantes en el MEF y el MTC.

El problema del transporte fue reformulado parcialmente en términos de grandes infraestructuras, sostenibilidad financiera y circulación vehicular, aunque para la opinión pública y discurso político arequipeños la calidad del

aire y la salud pública eran centrales. Los actores de la CP inicial perdieron influencia por la centralidad de los consultores y la retirada de la cooperación internacional que los financiaba, pues Perú fue declarado país de ingresos medios. Sin embargo, habían conseguido estructurar el problema del transporte en torno a la salud pública y generar una corriente de opinión en la sociedad arequipeña que perdura hasta hoy. El PIP se aprobó en 2009 y la financiación de la CAF fue posible, aunque la aprobación del proyecto requirió una negociación ardua con los funcionarios del MTC en Lima, un ministerio que, por entonces, estaba conformado mayoritariamente por ingenieros expertos en carreteras e infraestructuras de caminos, pero que entendían sobre gestión urbana sostenible.

Poco antes de finalizar su mandato, el gobierno de Balbuena inició la licitación de rutas para el BRT, pero los requisitos dejaron fuera a la gran mayoría de operadores locales, incentivando la creación de consorcios entre transportistas locales y empresas de transporte extranjeras con capital y experiencia lo que generó conflicto con los transportistas arequipeños. El nuevo alcalde Alfredo Zegarra (2011-2018) del Movimiento Independiente Arequipa Renace anuló la licitación de Balbuena, lo que desembocó en un proceso judicial que paralizó la reforma. En ese contexto, el gobierno central (Ollanta Humala) ofreció financiar íntegramente la reforma de transporte y elaborar un nuevo PIP. Para los nuevos estudios, el MTC contrató a la empresa Queiroz-Galvão, del grupo Odebrecht, la cual propuso construir un monorriel, proyecto que contaba con el respaldo personal del ministro de Transportes Carlos Paredes, pero que fue rechazado por diversos sectores por romper el entorno paisajístico del centro histórico, patrimonio de la humanidad. Luego del estancamiento que abarcó buena parte del gobierno de Zegarra, la propuesta de monorriel fue descartada por ProInversión debido a sus sobrecostos.

Sin embargo, Zegarra mantuvo a la mayoría del equipo técnico previo y logró avances en la negociación con los transportistas promoviendo su organización en consorcios, licitando las rutas que habían quedado desiertas anteriormente y permitiendo que los consorcios de transportistas locales se adaptaran paulatinamente a los requisitos del nuevo sistema. La reforma continuó, aunque los juicios con algunos de los transportistas ganadores de la licitación del gobierno de Balbuena siguen abiertos. El nuevo alcalde Omar Candia (2019-2021) también ha mantenido a la mayoría de expertos consultores del equipo anterior y, pese a las dificultades, la reforma continúa gracias a que la opinión pública la exige como solución a un problema urgente de salud pública.

## ¿QUÉ NOS DICE EL ENFOQUE DE ACF SOBRE LA REFORMA DEL TRANSPORTE EN AREQUIPA?

El caso demuestra la capacidad que tuvo la CP para introducir el problema del transporte en la agenda y estructurar el problema público en torno a la calidad del aire y la salud. Esta definición logró calar en la opinión pública, la sociedad civil y los funcionarios de la municipalidad, y permitió que el núcleo de creencias sobre la política permanezca hasta hoy, pese a la posterior pérdida de hegemonía de la CP. Es en la etapa de implementación cuando se requiere la intervención del gobierno nacional para obtener financiamiento externo y cuando se hacen necesarios ciertos instrumentos (el PIP y los contratos con empresas privadas) que la reforma sufre estancamientos. Tanto los factores externos dinámicos (cambios de gobierno, retirada de la cooperación, bonanza económica, influencia de otros subsistemas de políticas<sup>3</sup>), como los factores externos estables (inexistencia de una política nacional, centralismo, falta de capacidades del MTC para entender una reforma de transporte urbano sostenible, el interés por impulsar millonarias inversiones en grandes proyectos de infraestructura, la centralidad de la inversión privada y las constricciones a la inversión estatal por el diseño constitucional de 1993) tienen un papel clave en la reforma y contribuyen a la pérdida de hegemonía de la CP local.

Cuando esta CP era hegemónica, los aspectos sustantivos de la política mantenían centralidad y unían a los actores. Pero al hacerse visible la dimensión multinivel del subsistema de políticas con la intervención del gobierno nacional, ocurre un vaciamiento de los aspectos sustantivos de la política: aunque los núcleos de creencias permanecen como parte de un discurso legitimador, son los intereses privados los que enmarcan la toma de decisiones, en un proceso que sin embargo encuentra resistencias de los actores locales. Consideramos que el ACF es útil para explicar la entrada en agenda, formulación y permanencia del núcleo de creencias sobre la reforma de transporte durante veinte años, lo cual confirma la hipótesis propuesta. No obstante, en la etapa de implementación, cuando intervino el gobierno nacional, la CP perdió capacidad para influir en la reforma. En ese sentido, el caso de Arequipa también muestra los límites del ACF para explicar algunos de los cambios ocurridos desde 2007, cuando los avances y estancamientos surgieron debido a intereses económicos privados (consultoras y constructoras, proveedoras de servicios) y a intereses individuales de los políticos y funcionarios de turno

---

<sup>3</sup> Economía, inversión, contrataciones.

en el nivel nacional, en lugar de ocurrir por el surgimiento de una CP retadora que configurara un núcleo de creencias distinto al de la CP local o por aprendizajes de esta última. Sin embargo, en esta última etapa es evidente el papel de los factores externos dinámicos y estables en los cambios y estancamientos de la reforma. En ese sentido, el análisis presentado confirmaría las tendencias de estudios recientes en el ACF (Aamodt, 2018; Freigedo et al., 2015; Álvarez-Rosete & Hawkins, 2018; Scott, 2012; Teets, 2017) que argumentan sobre la necesidad de estudiar con mayor profundidad las estructuras de oportunidad que los factores externos «dinámicos» y los factores «relativamente estables» generan a las CP en países diferentes a los de las democracias occidentales desarrolladas para explicar el cambio en las políticas.

### ¿QUÉ NOS DICEN ESTE CASO Y LOS DEMÁS ESTUDIOS SOBRE EL ACF EN PERÚ Y OTROS CONTEXTOS?

#### Las coaliciones promotoras

Algunos de los trabajos de ACF sobre Perú presentan el factor «demonizador» (*devil shift*) señalado en la literatura sobre el tema. Este factor funciona fijando límites y trazando una línea divisoria que marca quiénes están a favor o en contra de la política que se promueve. Curiosamente como indica Silva (2018) en el caso de la CP pro-LUM, basada en las grandes líneas de la CVR, los enemigos de la CP no solo están fuera de ella sino que han sido incorporados en la propia disposición de ánimo de los miembros de la CP pro-LUM con el lema «precaer antes que lamentar». Esta actitud se anticipa a las críticas y a la posible censura de la imaginada CP enemiga<sup>4</sup>.

La demonización también se manifiesta en cómo la utilizan quienes lideran la coalición pro desarrollo alternativo (Moscoso, 2018), mostrando el poder de fijar los límites sobre qué ideas y actores pueden aceptarse en la coalición. Fue así que demonizaron a los campesinos cocaleros de Tocache que se mostraron a favor del cultivo regulado de la coca, pero discreparon con la erradicación forzada calificándolos de «terroristas»<sup>5</sup> y dejándolos fuera de la coalición

<sup>4</sup> Ello no quiere decir que el autor no se base en un análisis de fuerzas políticas y sociales, por ejemplo, el fujimorismo, el APRA y sectores conservadores que tienen peso en medios de comunicación, en escenarios políticos, en la mayoría de miembros de las Fuerzas Armadas, así como en un gran sector de los empresarios, entre otros. En el contexto pos-CVR (2001-2003) hubo una gran polarización.

<sup>5</sup> En este caso existe el antecedente de la presencia senderista en Tocache a mediados de la década de 1980. En efecto, los campesinos vivieron bajo su autoridad, lo que dificultó al Estado conseguir la victoria

pro-DA, a pesar de que una de las dirigentas del gremio cocalero<sup>6</sup> ganó una curul en el Congreso (2011) y que el asesor del gremio fue nombrado —en el mismo gobierno— presidente de DEVIDA<sup>7</sup>. Esta demonización constriñó a la CP a una postura que no admitía el cultivo de coca, algo que forma parte de las costumbres campesinas, lo cual debilitó fuertemente los lazos con los campesinos cocaleros de Tocache (Moscoso, 2018). El apelativo «terrorista», que se usa hasta hoy, es parte de las secuelas del conflicto armado interno (1980-2000) que originalmente dejó un sentimiento de temor y rechazo a los miembros del grupo insurrecto Sendero Luminoso, el cuál, según la CVR, fue el que inició el conflicto y resultó siendo el principal responsable del mayor número de muertos<sup>8</sup>. Este sentimiento pasó a utilizarse como un estigma en política; así acusar con el calificativo de «terrorista» es un modo de sacar a alguien del juego. Teniendo en cuenta este contexto posconflicto y sus secuelas, encontramos que la construcción del LUM no incluyó a los excombatientes de Sendero Luminoso o del MRTA por haber sido «terroristas». Ciertamente es que en el caso peruano el contexto del posconflicto todavía explica el uso de la demonización, así como su presencia reciclada en varios ámbitos.

Por el contrario, los trabajos de Hayakawa (2018) y Tello (2018), así como el caso de la reforma de transporte en Arequipa, no presentan el factor demonizador: en los primeros aparecen al menos tres CP disputándose la hegemonía y realizando aprendizajes, lo que no ocurre en el caso de Arequipa, donde la hegemonía de la CP se pierde debido a la intervención de factores externos, sin que se conforme una CP retadora.

En el caso peruano, las CP también revelan la centralidad de la cooperación internacional y de los expertos en su conformación, así como la poca presencia de actores institucionales (congresistas, políticos, funcionarios, sindicatos); como sí ocurre en las reformas de salud o educación de Uruguay o Colombia (Freigedo et al., 2015; Álvarez-Rosete & Hawkins, 2018; Betancur, 2016; Pérez, 2016).

---

mediante la aplicación exclusiva de la estrategia de guerra contra dicha organización terrorista. El cambio de estrategia implicó persuadir a los campesinos respecto a la propuesta del DA.

<sup>6</sup> Nancy Obregón (2011-2016), del Partido Nacionalista Peruano, pero que terminó desafortunada y en la cárcel.

<sup>7</sup> DEVIDA es el órgano estatal que promueve la política de cultivos alternativos a la coca, y uno de los aliados de la CP pro-DA (Moscoso, 2018).

<sup>8</sup> Para la CVR, Sendero Luminoso (PCP-SL) fue el principal perpetrador de crímenes y violaciones de los derechos humanos, responsable del 54% de víctimas fatales.

## Los factores externos relativamente estables

Moscoso (2018) y Tello (2018) muestran que los operadores locales de la cooperación internacional son actores que definen buena parte de la agenda y del contenido de las políticas. Esto revela la debilidad del Estado peruano para formular una política con conocimiento técnico especializado y negociar con múltiples actores —como en la política de cambio climático— o para controlar el territorio e incluir a los campesinos cocaleros —como en la política de DA—, puesto que los intereses del gobierno de Estados Unidos en torno a la erradicación de la coca permean el proceso de la política. En los trabajos sobre el LUM y la política de salud mental (Silva, 2018; Hayakawa, 2018) también son centrales los expertos, las ONG y la cooperación internacional. Algo similar ocurre con la reforma de transporte en Arequipa, pero aquí se observa la incapacidad del Estado nacional para liderar una política de movilidad sostenible que articule los intereses privados y las necesidades locales. De este modo, los casos de DA y de reforma de transporte revelan los efectos de un modelo centralista de desarrollo de las políticas y la baja capacidad del Estado central para articular e incluir a actores locales.

Creemos necesario estudiar con mayor profundidad la influencia de los «parámetros relativamente estables» sobre las estrategias de las CP en el contexto peruano, donde, paradójicamente, lo «estable» es que cambien constantemente debido a la rotación de burocracias, la corta vida de los gabinetes de ministros y los cambios en cascada de decisores de políticas dentro de los diferentes subsistemas de políticas. La alta rotación genera problemas para la continuidad e institucionalización de los procesos, pero la ausencia de una burocracia especializada y estable también abre espacios a diversos actores de las ONG, académicos o expertos que ocupan temporalmente cargos en el Estado o actúan como consultores en la formulación de las políticas públicas en su planificación. Esto les permite ejercer *advocacy* «desde dentro» en favor de las ideas de las CP a las que pertenecen volviendo borrosas las líneas entre el *policy making* formal e informal. Aquí Perú encontraría similitudes con lo explicado por Aamodt (2018) sobre Brasil, aunque el autor atribuye esa capacidad a los activistas sociales. Asimismo, como se mencionó anteriormente, la variabilidad de los factores relativamente estables viene siendo un tema de estudio en la investigación sobre ACF en el Sur Global y en países autoritarios, donde la posibilidad de decisiones arbitrarias o poco institucionalizadas —o las crisis políticas— modifican las estructuras de oportunidad de las CP abriendo o cerrando espacios formales e informales para su influencia. Otro aspecto que

requiere mayor estudio en Perú son los efectos de la retirada de la cooperación internacional: ¿qué cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad ocurren en este nuevo escenario de cara al *policy process*? ¿Qué estructuras de oportunidad ofrecen estos cambios a las CP?

### Factores externos dinámicos

Se observa que en todos los casos el gobierno de turno favorece o dificulta las políticas impulsadas por las CP, mientras que los actores internacionales les imprimen fuerza y credibilidad. Hayakawa (2018) y Silva (2018) muestran cómo los clivajes y los actores surgidos de la transición posfujimorismo sufren reacomodos que se expresan en la pérdida de centralidad de las recomendaciones de la CVR, en el desgaste de las ONG y las asociaciones de víctimas y en su debilitamiento debido a la salida de la cooperación internacional (lo que también se manifiesta en el caso de la CP proreforma de transporte en Arequipa).

Creemos que el *boom* del extractivismo desde el año 2000 en adelante es clave para la política de cambio climático porque despierta la preocupación por conciliar el desarrollo económico con una política centrada en la mitigación que prevenga conflictos sociales manteniendo el *status quo*. Igualmente en el caso de la reforma de transporte en Arequipa este *boom* y la bonanza económica otorgan centralidad a la inversión en grandes infraestructuras frente al núcleo sustantivo de la política, anclado más bien en la movilidad sostenible. De otro lado, el conflicto armado interno representa un tema latente en el debate y las relaciones entre el Estado y los actores sociales en las políticas de salud mental, LUM y DA.

Los actores internacionales jugaron de formas distintas: en el caso de la CP a favor del DA, el peso de la política internacional que promovían condicionó las alianzas y las dificultó frente a potenciales socios locales, como un sector del campesinado cocalero y los gobiernos locales. Al respecto, todos los gobiernos peruanos (2001-2017) se alinearon favorablemente (Moscoso, 2018), porque se trata de una política que Estados Unidos promovió en América Latina, donde se alinearon la mayoría de países con cultivos de coca, excepto Bolivia. El Perú —como Colombia— es un caso de aceptación de la política de erradicación de la coca a partir del modelo internacional promovido desde las Naciones Unidas, donde USAID, socio de la CP, tuvo un rol protagónico al establecer un esquema de erradicación forzada, a diferencia de la Cooperación Alemana, que no condicionó la ayuda económica y técnica a la erradicación (Moscoso, 2018).

En la política pro-LUM (Silva, 2018) la acción de los actores internacionales dio lugar a que el Estado peruano promoviera la construcción del LUM con el dinero de Alemania, a través del PNUD, y gracias a la formación de la comisión que lo impulsó, con Mario Vargas Llosa a la cabeza. Ello sin desmerecer a los actores e ideas de la CP, dado que los contextos y los actores nacionales son los que marcan el sentido; asimismo, el peso de los actores internacionales (Tello, 2018) demuestra cómo la cooperación internacional y las ONG transnacionales financian y proponen a los consultores que diseñan la política de cambio climático. Tanto en el trabajo de Hayakawa (2018) como en la reforma de transporte en Arequipa se evidencia el papel central de la cooperación internacional para la actuación de las ONG en un primer momento y cómo estas se debilitan tras su salida del país. En la reforma de transporte en Arequipa, el BID y la CAF son centrales en la formulación del problema y las alternativas de solución, además de ofrecer financiamiento. En todos los casos se constata que los agentes y factores internacionales participan en distintos niveles, ya sea como miembros de las CP o como brókeres, lo cual difumina las líneas de división entre lo nacional y lo global.

Otro elemento fundamental fue la opinión pública. Como bien explica Silva (2018), pese a que el tema del LUM era muy polémico y la opinión pública estaba polarizada, una discreta mayoría respaldó su creación. Sin esa opinión favorable hubiese sido muy difícil avanzar. Justamente estas discusiones se inscriben en el contexto posconflicto que busca definir los sentidos de la memoria. Recientemente, cuando el fujimorismo tuvo un peso político mayoritario en el Congreso peruano (2018) buscó sin éxito acusar a los funcionarios del LUM de promover el terrorismo y los sometió a una investigación parlamentaria. Por el contrario, en el caso de la CP pro-DA (Tello, 2018) la opinión pública ha sido mayormente favorable porque en el imaginario nacional se asocia a Sendero Luminoso y al MRTA con los cultivos ilícitos de coca, como ocurrió en la década de 1980 y todavía ocurre en zonas del VRAEM-Ayacucho. Así pues, apoyar el DA es visto como una forma de eliminar esa presencia. Sobre el papel de la opinión pública Hayakawa (2018) sostiene que las representaciones sociales sobre la violencia se manifiestan asociando la «locura» con la violencia terrorista o con la delincuencia o la violencia de género. Esta preocupación constante de la opinión pública por la amenaza de los «locos violentos» mantuvo el problema de la salud mental en agenda abriendo ventanas de oportunidad para sus constantes modificaciones. Finalmente, la opinión pública fue uno de los factores para la continuidad de la reforma de transporte en Arequipa incluso más allá de la hegemonía de la CP.

Los estudios sobre Perú muestran diferencias en la intervención de los factores dinámicos externos en el *policy process* respecto a países más institucionalizados como Uruguay o Colombia (Freigedo et al., 2015; Álvarez-Rosete & Hawkins, 2018; Betancur, 2016; Pérez, 2016), donde sí se evidencia la centralidad de los partidos políticos, el gobierno, los sindicatos, etcétera. El caso de Perú mostraría que en Estados con menos desarrollo institucional hay mayor influencia de los subsistemas de políticas internacionales (a través de la cooperación internacional, las presiones de la política exterior o los convenios firmados por el Estado). Pero aún se requiere estudios que empleen el ACF para subsistemas de políticas con características distintas, como por ejemplo los sectores de salud y educación, para entender cómo operan las CP donde sí existen sindicatos y donde hay una mayor politización por su centralidad para la sociedad y para la evaluación del desempeño de los gobiernos. Asimismo, pareciera que en nuestro país la dimensión multinivel de las CP se manifiesta fundamentalmente hacia «arriba», en sus relaciones con lo global, con lo cual queda relegada su dimensión hacia «abajo» con una casi nula articulación con los actores subnacionales. Sin embargo, otras políticas como la Educación Intercultural Bilingüe (Bensa & Zambrano, 2019) sí evidencian el peso de la dimensión multinivel del *policy process* en un contexto descentralizado, dado que son políticas que han avanzado inicialmente gracias al empuje de determinados gobiernos regionales y actores sociales en el territorio aliados con la cooperación internacional, tarea posteriormente asumida por el Estado central.

### Los brókeres

Observamos similitudes en el caso peruano con los estudios sobre ACF en países autoritarios (Teets, 2017; Li, 2012) por la centralidad de los expertos que suelen actuar como brókeres y de los actores internacionales para influir y legitimar el *policy process*. Podría plantearse la hipótesis de que tanto en los contextos de autoritarismo estatal como en casos de debilidad institucional del Estado con problemas de representación política y debilidad de sectores de la sociedad civil, los expertos o los operadores locales de la cooperación u organismos internacionales que tienen vínculos con esta misma sociedad civil terminan ocupando el vacío de las relaciones de representación política.

En la coalición promotora pro-LUM (Silva, 2018), Vargas Llosa, una figura reconocida internacionalmente, respalda al museo, el cual se comenzó a construir durante el segundo gobierno de Alan García, que no era favorable a las propuestas relacionadas con la CVR. La donación del gobierno alemán fue

otro factor indispensable que presionó al presidente para construir el edificio incluso antes de terminar de definir la política.

En la política en favor del DA, los actores externos (USAID y la Cooperación Alemana) actuaron como brókeres al facilitar financiamiento externo y ayuda técnica para aplicar la política e institucionalizarla con la creación de DEVIDA. Ello se replicó en los gobiernos locales, donde se implementaron proyectos según sus demandas con el fin de fidelizarlos, aunque, como señala Moscoso (2018), la fidelización más débil se da en el ámbito local (campesinos cocalleros y gobiernos locales), en contraste con el peso que ostentan los actores internacionales y su influencia en el Estado peruano. Hayakawa (2018) muestra la capacidad de los expertos y de las ONG para acercar posiciones entre la CP biomédica y la socioeconómica aunque en este caso también influyó el congresista Diez Canseco para conciliar con la CP centrada en la inclusión de las personas con discapacidad. En la reforma del transporte en Arequipa, una comunidad epistémica local actuó como bróker, pero cuando esta CP se debilitó durante la implementación, no aparecieron actores nacionales con capacidad de ejercer ese papel.

## CONCLUSIONES

El ACF resulta útil para desentrañar el *policy process* y entender cómo se desarrollan algunas políticas en un contexto como el peruano, caracterizado por la debilidad de sus actores políticos institucionales y la fragilidad de sus relaciones de representación.

El caso de Arequipa revela la capacidad de la CP local, entre 1999 y 2002, para colocar el problema del transporte en la agenda y estructurar el problema en torno a la salud pública. Pero evidencia una mayor dificultad para incidir en la etapa de implementación donde se manifiesta la dimensión multinivel del *policy process* con la incorporación del gobierno nacional y su visible dificultad para liderar un proyecto de movilidad sostenible que articule la inversión privada y los intereses locales. Al perder hegemonía la CP, los intereses privados moldean en buena medida el desarrollo de la reforma generando estancamientos que, sin embargo, no impiden que permanezca como una necesidad política pendiente que es reclamada por la opinión pública local y los alcaldes. En esta última etapa, los cambios en la política no responden al surgimiento de una coalición retadora o al aprendizaje de políticas y más bien se explican por los factores externos dinámicos y relativamente estables. Este aspecto señala una coincidencia con los hallazgos de otros estudios sobre CP en contextos

institucionales más débiles o volátiles, que destacan la mayor influencia de los cambios en los factores dinámicos y estables externos a la coalición sobre el cambio en las políticas, en comparación con los casos estudiados previamente en democracias occidentales desarrolladas (Aamodt, 2018; Freigedo et al., 2015; Álvarez-Rosete & Hawkins, 2018; Scott, 2012; Teets, 2017).

Los actores sociales involucrados en los casos estudiados previamente en Perú resultan particularmente débiles: desde el caso extremo de las personas con enfermedades mentales estigmatizadas, pasando por los familiares de las víctimas del período de violencia política<sup>9</sup> y los campesinos cocaleros de Tocache —ambos estigmatizados y «demonizados» de diversas maneras como actores supuestamente vinculados al terrorismo—, incluyendo a los activistas medioambientales que solo son llamados en la fase de consulta pública de la política contra el cambio climático cuando esta ya ha sido diseñada. Igualmente, cuando la reforma del transporte en Arequipa alcanza el nivel del Estado central con la formulación del PIP, los actores locales son dejados de lado por los gestores del nivel nacional. Esta debilidad explica la poca influencia de los actores sociales sobre las decisiones que se toman en las políticas, aun cuando formaban parte de ellas. Habría que preguntarse: ¿cuánto afecta esto a la idoneidad, el enraizamiento y legitimidad de las políticas resultantes?

En un contexto como el descrito para Arequipa y en los demás estudios sobre Perú hay dos tipos de actores clave: los expertos (ONG, académicos, consultores) y la cooperación internacional. Su centralidad contrasta con la débil capacidad de los actores estatales o políticos para actuar como brókeres que el marco de las ACF les suele asignar en otros contextos. Ante la debilidad del Estado y las instituciones de representación, estos dos tipos de actores son quienes articulan y acercan a los actores que coinciden de manera más o menos informal en torno a sus creencias sobre las políticas, antes que en función de una representación institucionalizada de sus intereses. Pero si bien los brókeres colaboran en el desarrollo de las políticas, ¿no generan también debilidades en ellas?

Es necesario advertir que los estudios sobre Perú aún abarcan un número muy reducido de políticas como para plantear conclusiones más amplias. Hay que considerar que algunas de las políticas estudiadas ofrecen coincidentemente muy poco rédito político y electoral a los gobiernos; salvo el caso de la política de desarrollo alternativo, el llamado «milagro de Tocache» (Perú),

---

<sup>9</sup> La población más afectada por el conflicto armado en el Perú fueron los campesinos quechuahablantes pobres de las zonas de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac.

que sí fue declarado como caso exitoso a escala internacional. Por otro lado, junto al desarrollo alternativo, las políticas de salud mental y memoria están permeadas por la presencia latente del conflicto armado y las percepciones sobre la violencia o la ilegalidad. Puede plantearse entonces que en las sociedades posconflicto la tendencia a la demonización es más frecuente que en otras sociedades que no pasaron por ello. El conflicto armado interno dejó secuelas en la sociedad que aparecen más visiblemente en temas relativos al conflicto, pero que también se pueden ver en otras prácticas como la estigmatización. Visto así, en estos subsistemas de políticas las CP estudiadas no escapan a estos comportamientos estigmatizados: las representaciones, ideas o creencias sobre las políticas —pero también sobre los «otros» o sobre quiénes son los interlocutores legítimos para el Estado— resultan clave en el *policy process*. Habría que preguntarse si estas condiciones no dificultan las relaciones entre actores en el desarrollo de las políticas.

Pero más allá de los subsistemas de políticas conflictivos o polarizados, los casos de la reforma de transporte en Arequipa o la política de cambio climático demuestran que el ACF puede ser útil para desentrañar cómo ocurren los cambios y aprendizajes dentro de diferentes subsistemas de políticas en un contexto como el peruano, de baja institucionalidad, con relaciones de representación débiles y ausencia de burocracias estables, donde las coaliciones promotoras de políticas, sus sistemas de creencias y algunos de sus actores centrales parecen ser clave para la agregación de intereses y la generación de horizontes de más largo plazo. Conforme se produzcan más investigaciones sobre ACF en Perú, sería útil desarrollar una tipología de subsistemas de políticas que dé cuenta de estas diferencias en los estilos, actores y resultados del *policy process*, así como de la influencia de los factores externos, tal como lo plantea Scott (2012) para otros contextos. Esta tipología serviría para comprender mejor el desarrollo del *policy process* en Perú desde la academia, además de ofrecer información relevante para los decisores de políticas públicas. Se abre pues un campo de estudio que debería desarrollarse desde la ciencia política peruana en los próximos años.

## REFERENCIAS

- Aamodt, S. (2018). The Ability to Influence: A Comparative Analysis of the Role of Advocacy Coalitions in Brazilian Climate Politics. *Review of Policy Research*, 35(3), 372-397. <https://doi.org/10.1111/ropr.12282>
- Álvarez-Rosete, H. & Hawkins, B. (2018). Advocacy Coalitions, Contestation, and Policy Stasis: The 20 Year Reform Process of the Colombian Health System. *Latin American Policy*, 9(1), 27-54. <https://doi.org/10.1111/lamp.12141>

- Alza, C. (2014). *Aprender de la experiencia. Ocho estudios de caso para enseñar políticas públicas*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas-PUCP.
- Alza, C. & Zambrano, G. (2015). *Pueblos indígenas y establecimiento de agenda: cambios en la estructura institucional del Estado peruano (2000-2011)*. Lima: CLACSO y Escuela de Gobierno y Políticas Públicas- PUCP.
- Bensa, J. & Zambrano, G. (2019). El desarrollo de políticas públicas para el reconocimiento de los pueblos indígenas en Perú. Las paradojas de un caso atípico. En P. Garzón & O. Mejía (Coords.), *Pueblos indígenas y Estado: avances, límites y desafíos del reconocimiento indígena* (pp. 71-98). Quito: Editorial Abya-Yala.
- Betancur, N. (2016). Las «coaliciones promotoras» de las políticas educativas: marco conceptual y aplicación a un caso nacional. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política educativa*, 1(1), 150-170.
- Changgeun, J. (2017). *Advocacy Coalition Framework: The Mediating Effect of Coalition Opportunity Structures on the Relationship between external Shocks and Policy Change*. Ponencia presentada al Congreso IPPA, Singapur.
- Cortázar, J.C. (2007). *La reforma de la administración pública peruana 1990-1997: conflictos y estrategias divergentes en la elaboración de políticas*. Lima: Instituto de Políticas Sociales.
- Cortez, M & Maillot, A. (2018). Trayectoria multinivel de una coalición promotora e incidencia en la agenda política nacional. El caso del conflicto de Pascua Lama y la ley de glaciares en Chile. *Colombia Internacional* (94): 3-25. <https://doi.org/10.7440/colombiaint94.2018.01>
- Francesch-Huidobro, M. & Mai, Q. (2012). Climate Advocacy Coalitions in Guangdong, China. *Administration & Society*, 44(6s), 43s-64s. <https://doi.org/10.1177/0095399712460068>
- Freigedo, M., Fuentes, G., & Rodríguez, M. (2015). Construyendo una coalición para romper el paisaje congelado: alcances y límites de la reforma de la salud en Uruguay (2005-2014). *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 53, 49-66. <https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1517>
- Hayakawa, M. (2018). *La locura en los valores de la sociedad: explicando el policy change en la formulación de la política de salud mental en Perú entre 2003 y 2016* (tesis de licenciatura en Ciencia Política y Gobierno). PUCP, Lima.
- Hochstetler, K. & Keck, M.E. (2007). *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham, NC: Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9780822390596>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2017). *Perú: perfil sociodemográfico, 2017. Informe nacional. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. Lima: autor. Recuperado de [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf)
- Jenkins-Smith, H., Nohrstedt, D., Weible, C., & Sabatier, P. (2014). Advocacy Coalition Framework. Foundations, Evolution and Ongoing Research. En P. Sabatier & C. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process* (pp. 183-223). Colorado: Boulder Westview Press.
- Li, W. (2012). Advocating Environmental Interests in China. *Administration and Society*, 44(6s), 26s-42s. <https://doi.org/10.1177/0095399712460079>
- Moscoco, W. (2018). *¿Desarrollo hacia dónde?: el análisis de la coalición promotora del desarrollo alternativo en Tocache* (tesis de licenciatura en Ciencia Política y Gobierno). PUCP, Lima.
- Ortmann, S. (2012). Policy advocacy in a competitive authoritarian regime: The growth of civil society and agenda setting in Singapore. *Administration & Society*, 44(6s), 13s-25s. <https://doi.org/10.1177/0095399712460080>
- Pérez, J. (2016). Acuerdos y tensiones dentro de la izquierda política uruguaya en materia de educación media: un aporte desde el marco de las coaliciones promotoras. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(2), 35-55. Recuperado de [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2016000200002](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2016000200002)

- Sabatier, P. (1988). An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2-3), 129-168. <https://doi.org/10.1007/BF00136406>
- Sabatier, P. (1998). The Advocacy Coalition Framework. Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130. <https://doi.org/10.1080/13501768880000051>
- Sabatier, P. (1999). *Theories of the Policy Process*. Colorado: Boulder West View Press.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (Eds.) (1993). *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Colorado: Boulder West View Press.
- Sabatier, P. & Weible, C. (2014). *Theories of the Policy Process*. Colorado: Boulder West View Press.
- Scott, I. (2012). Analyzing Advocacy Issues in Asia. *Administration and Society*, 44(65), 4-12. <https://doi.org/10.1177/0095399712460081>
- Silva, G. (2018). *Prevenir antes que lamentar: luchas políticas y la formación de coaliciones promotoras en torno a la creación de Lugar de la Memoria, la Tolerancia o la Inclusión Social en el polarizado Perú post conflicto (2003-2015)* (tesis de licenciatura en Ciencia Política y Gobierno). PUCP, Lima.
- Teets, J. (2017). The Power of Policy Networks in Authoritarian Regimes: Changing Environmental Policy in China. *Governance*, 31, 125-141. <https://doi.org/10.1111/gove.12280>
- Tello, H. (2018). *¿Quién decide sobre la política climática?: coaliciones detrás del diseño de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) del Perú* (tesis de licenciatura en Ciencia Política y Gobierno). PUCP, Lima.
- Weible, C. & Jenkins-Smith, H. (2016). The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues. En G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, Controversies and Perspectives* (pp. 15-34). Londres: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4\\_2](https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4_2)
- Zafonte, M. & Sabatier, P. (2004). Short-Term versus Long Term Coalitions in the Policy Process: Automotive Pollution Control 1963-1989. *Policy Studies Journal*, 32(1), 75-107. <https://doi.org/10.1111/j.0190-292X.2004.00054.x>