

Capacidad de respuesta del Estado en el Perú: crisis, desafíos y entorno cambiante

EDUARDO DARGENT BOCANEGRA*

Pontificia Universidad Católica del Perú

edargent@pucp.edu.pe

¿Cómo ha respondido el Estado peruano a fenómenos criminales relacionados directa o indirectamente con el *boom* de recursos naturales por el que atraviesa el país, como son la minería ilegal de oro, la criminalidad urbana y los sindicatos ilegales de la construcción? ¿Qué respuesta ha dado el Estado a la demanda de mejor infraestructura para el comercio internacional, pieza clave de un país que ha adoptado un modelo exportador como base para su desarrollo? ¿Cómo se ha enfrentado la problemática surgida por nuevos circuitos para la exportación de la droga? ¿Y por qué, a pesar de las enormes resistencias políticas que enfrentaron, un equipo técnico del Ministerio de Economía y Finanzas logró eliminar una norma pensionaria que resultaba muy onerosa al Estado peruano?

Una revisión de eventos recientes muestra que el Estado peruano no siempre está en capacidad de responder a desafíos complejos, especialmente fenómenos sorpresivos o que se presentan en zonas alejadas del territorio. Incluso, hay casos en que el Estado no responde en forma adecuada a pesar de que los fenómenos son ampliamente previsibles, como las heladas que suelen golpear Puno todos los años o los deslizamientos de tierra en Chosica. Sin embargo, también contamos con experiencias en que sí se ha logrado respuestas eficientes, demostrando una mayor capacidad de adaptación y previsión. Áreas económicas del Estado, por ejemplo, han sabido mantener cierta estabilidad macroeconómica en los últimos años, incluso en tiempos difíciles.

¿Qué conocemos sobre la forma de actuar del Estado peruano, los condicionantes que motivan mejores o peores respuestas y su capacidad de implementar sus decisiones? ¿Qué determinantes explican que varíe la calidad de esta respuesta entre diversas áreas del Estado? En realidad, sabemos poco al respecto.

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Texas en Austin. Director del programa de maestría en Ciencia Política y Gobierno de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Docente del Departamento de Ciencias Sociales, sección Ciencia Política y Gobierno de la PUCP.

A pesar de su importancia, el Estado peruano ha atraído menos atención académica de la ciencia política que otros temas como los partidos políticos, el régimen político o los movimientos sociales. Más aun, la respuesta estatal frente a retos y actores que desafían al Estado ha sido poco estudiada por la academia¹.

Por ello, durante los años 2014 y 2015 quienes conformamos el Grupo de Investigación sobre Capacidad del Estado en el Perú (GICEP) en la PUCP participamos en un proyecto apoyado por la Dirección General de Investigación (DGI) que buscó explorar la respuesta estatal a desafíos de diverso tipo. El proyecto investigó los siguientes desafíos (algunos traen aparejados retadores, como veremos): (1) los riesgos hídricos producidos por la explotación agrícola en Ica; (2) la respuesta por parte de dos municipalidades distritales de la región Lima al riesgo de deslizamientos de tierra; (3) el cambio de modalidades del tráfico ilícito de drogas, en parte provocado por la construcción de la carretera interoceánica; (4) los enormes costos de una norma especial de pensiones para altos funcionarios, la ley 20530; (5) la mejora de la infraestructura portuaria en el Callao para incrementar el comercio dentro de un modelo económico que se apoya fuertemente en las exportaciones; (6) el surgimiento de zonas de minería de oro ilegal y de poderosos actores que lucran de esta actividad; (7) el auge de sindicatos ilegales de extorsión; (8) el aumento de conflictos sociales, en parte por causa del incremento del precio de los metales; y (9) la extensión del crimen patrimonial en las ciudades del Perú, particularmente Lima.

El presente número de la *Revista de Ciencia Política y Gobierno* recoge tres de los casos desarrollados: la escasez de agua en Ica, el desarrollo de instituciones estatales para responder a los conflictos sociales y la adaptación del puerto del Callao a un modelo de desarrollo que impulsa las exportaciones. El resto de artículos se encuentra bajo evaluación en otras publicaciones y esperamos estén todos reunidos en un volumen a fines de 2016. Esta introducción tiene por objetivo identificar los retos y retadores analizados; poner el estudio en diálogo con la literatura comparada sobre sobre desafíos y retadores del Estado, capacidad estatal y determinantes de la respuesta estatal; y brindar algunas lecciones sobre los casos estudiados.

Varios de estos desafíos son consecuencia de un contexto especial para el Perú: el *boom* de recursos que hemos vivido desde 2004 por el incremento del precio de los minerales, fenómeno que este año parece estar amainando. Como ha discutido la literatura sobre la maldición de los recursos, un *boom* de *commodities*

¹ Algunas excepciones son los estudios sobre el sismo de 2007 en Ica (Zapata, 2010), los problemas y virtudes de la respuesta estatal a la epidemia del cólera en 1991 (Reyna y Zapata, 1991), así como el libro editado por Tanaka (2010) que reúne algunos trabajos en esta línea.

no es intrínsecamente positivo o negativo para los Estados. Estos momentos traen problemas diversos por los cambios sociales y económicos que pueden afectar directamente al Estado o establecer legados que dificulten su fortalecimiento. No obstante, también proveen de ventanas de oportunidad para aumentar la capacidad estatal (Saylor, 2014; Kurtz, 2013; Paredes, 2013). El *boom* hace visible las limitaciones de las instituciones políticas; fortalece o debilita a actores sociales y políticos; desencadena el surgimiento de nuevos desafíos o exagera viejos problemas; hace surgir poderosos retadores y los alimenta de recursos, haciendo que zonas del territorio que antes del *boom* no tenían mayores problemas de pronto se encuentran inmersas en procesos de cambio. Si bien no todos nuestros casos se asocian al *boom*, la mayoría sí están directamente relacionados.

¿Por qué debería interesarnos estudiar la respuesta estatal a desafíos y desafiantes? Hay razones teóricas y prácticas para querer entender mejor cómo actúa el Estado frente a desafíos como los antes señalados y explorar qué determina su acción. Así, podremos documentar qué patrones de respuesta estatal observábamos, qué factores la motivan y limitan, y, aunque brindar una conclusión precisa es complicado, podemos evaluar la calidad de esta respuesta para aprender de los éxitos y fracasos. Muchas lecciones pueden ser obtenidas al explorar estos casos de respuesta estatal tanto para las ciencias sociales como para los políticos y gestores públicos.

Una advertencia. Decíamos que evaluar la calidad de la respuesta estatal en base a los resultados observados es difícil pues, como veremos, en varios de nuestros casos el Estado tuvo que enfrentar desafíos y actores poderosos que hubiesen puesto en problemas incluso a Estados con abundantes recursos y burocracias profesionales. Calificar como «fracaso» la respuesta puede resultar poco exacto, pues probablemente a pesar de la aparente falta de resultados se logró mucho frente a la magnitud del reto enfrentado. Al contrario, en otros casos sí es posible constatar y concluir que estamos frente a una pésima gestión estatal cuando el mismo desafío fue mejor enfrentado en sociedades con similares recursos. Dentro de esos márgenes podemos tentativamente evaluar estas respuestas, pero siempre siendo cuidadosos en resaltar el tipo de desafío enfrentado y su complejidad.

1. DESAFÍOS Y RETADORES AL ESTADO

De acuerdo con Eaton (2012, p. 647), los desafíos al Estado son situaciones que impactan en el aparato estatal cuestionando su autoridad y demandan una respuesta del mismo para contrarrestarla. Estos desafíos suelen traer aparejados

lo que el autor denomina «retadores al Estado», los cuales son actores, violentos o no violentos, que disputan, objetan o resisten la autoridad del mismo para implementar sus decisiones y políticas (Eaton, 2012, p. 648). Para Eaton (2012) los retadores pueden ser territoriales, enfrentando al Estado por el control del territorio, o relacionales, disputando la autoridad del Estado para regular las relaciones sociales. La diferencia entre estos tipos de retadores es difusa y a menudo se entremezclan en el mismo retador. Cabe señalar que no cualquier persona o grupo de personas que se oponga al Estado será un retador. En nuestro caso distinguimos claramente asociaciones ilegales o delincuenciales de, por ejemplo, pobladores que protestan por acciones del Estado, actividades contempladas dentro del marco constitucional y legal.

En el caso peruano observamos diversos retadores que se han fortalecido con el *boom* de recursos, sea porque han surgido a la par del aumento del precio de materias primas (especialmente minerales) o porque estos recursos han fortalecido a viejos actores. La minería ilegal de oro o la explotación de madera ilegal, por ejemplo, se han extendido por el acceso directo de los ciudadanos a estos recursos. Pero también hay casos en los que este fortalecimiento es indirecto. El aumento de recursos permite el surgimiento de excedentes entre la población que, a su vez, da lugar a la presencia extendida de grupos extorsivos en todo tipo de actividades (construcción, transporte, negocios), o viejas mafias que aumentan sus actividades ilegales por una mayor demanda por ciertos bienes (mafias de terrenos o contrabandistas).

En nuestros casos encontramos los siguientes desafíos al Estado y, en algunos de ellos, retadores sociales y/o territoriales:

Cuadro 1. Desafíos y retadores estudiados por el GICEP

Desafíos (no necesariamente implican retadores)	Retadores (implican un desafío necesariamente)
<ul style="list-style-type: none"> • Conflictos sociales • Escasez de agua • Desastres naturales • <i>Boom</i> agroexportador y cambio de modelo económico • Aumento del precio del oro • Crecimiento de actividades extorsivas en la construcción • Crisis de recursos/presupuesto causado por un sistema de pensiones dorado para altos funcionarios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mineros pequeños, productores grandes (mafias) • Sindicatos criminales • Narcotraficantes • Delincuentes (inseguridad)

Veremos que los eventos estudiados se caracterizan tanto por el dinamismo del Estado como de los retadores. El Estado reacciona bajo ciertas condiciones y los retadores se adaptan a la respuesta, incluso de forma más acelerada y flexible que el primero. Del mismo modo, otros actores sociales perjudicados o beneficiados por los retadores también presionarán al Estado. Los casos permiten explorar varias de estas dinámicas y relaciones entre Estado y sociedad, donde el Estado (y en varios casos diversas agencias estatales, no un Estado uniforme y coordinado) interactúan con estos actores sociales y retadores.

2. CAPACIDAD ESTATAL Y ACTORES SOCIALES

Un primer gran tema con el que lidia el proyecto es el de la capacidad estatal. Diversos trabajos resaltan la capacidad limitada del Estado peruano, incluso en comparación con sus pares latinoamericanos. Estos trabajos colocan al caso peruano como uno negativo de construcción de capacidad estatal, resaltando cómo dinámicas producidas en el siglo XIX o temprano siglo XX limitaron la posibilidad de desarrollar dicha capacidad (Kurtz, 2013; Paredes, 2013; Soifer, 2015; Saylor, 2014). Si bien estamos lejos de Estados débiles, como los africanos e incluso algunos latinoamericanos, esta debilidad es evidente en diversos campos de la actividad de nuestras burocracias.

La capacidad estatal será un primer factor que determinará la posibilidad de una buena respuesta del Estado a los desafíos. Una definición de capacidad estatal, similar a muchas otras en la literatura, es: «la habilidad de una burocracia profesional para implementar políticas públicas sin influencia externa indebida» (Bersch, Praca, & Taylor, 2012, p. 2). Es de esperar que Estados con mayor capacidad estatal puedan adaptarse y responder de mejor manera a situaciones nuevas que les plantean desafíos, implementando en forma efectiva sus políticas. Burocracias fuertes contarán con más emprendedores de política, actores internos al Estado que evalúan la realidad y cuentan con los recursos para actuar. En un mundo globalizado, más abierto a los cambios políticos y económicos internacionales, contar con burocracias competentes resulta vital para adaptarse y responder a nuevos retos. Por ejemplo, Grindle (1996) ha explorado la capacidad de Estados africanos y latinoamericanos (especialmente Ghana y México) para responder a las crisis económicas de los años ochenta. Estados débiles, o de capacidad intermedia, tendrán mayor dificultad para responder a este tipo de retos complejos.

Pero las cosas son más complejas. ¿Podemos evaluar la capacidad estatal simplemente observando si el Estado ha implementado adecuadamente sus políticas, como sugiere la definición recogida arriba? Suena intuitivo, pero tiene problemas. Este enfoque centrado en resultados, denominado de «peso del Estado» en la sociedad, es descrito por Soifer de la siguiente manera:

Aunque el ministro del Interior, Fernando Rospigliosi, ha negado que exista una ola de secuestros, anoche dos bandas de delinquentes intentaron raptar a balazos, y en dos puntos distintos de la ciudad, a dos jóvenes que iban acompañadas por sus familiares.

El problema pasa por pensar las implicancias de operacionalizar un concepto como el de capacidad estatal centrándonos en resultados únicamente. Al hacerlo, en realidad podríamos estar confundiendo el peso de distintos factores para explicar la respuesta estatal (y su calidad) que conviene distinguir. Como hemos señalado, un Estado podría no lograr imponer su autoridad por el peso de los actores sociales que se le oponen. O, en sentido opuesto, un Estado «débil» (poco profesional, mal financiado) podría imponer su autoridad en buena cuenta por el apoyo de actores sociales poderosos que lo instrumentalizan a su favor. Entonces, la clave para lo que llamaríamos «capacidad estatal» (el resultado obtenido) no pasa por el Estado sino por la sociedad. Por ejemplo, en el caso de la extorsión de sindicatos ilegales de construcción estudiado, muchos de ellos se lograron desarticular en Lima debido a la presión de empresarios poderosos que dotaron a una agencia estatal de recursos, mientras que en el resto del país no existía tal demanda por parte de actores similares, por lo cual estos retadores siguieron proliferando. Incluso el fortalecimiento estatal para enfrentar a las mafias en Lima se puede explicar en parte por el apoyo empresarial.

Por ello, en este trabajo optamos por otra forma de operacionalizar el concepto de capacidad estatal que, si bien tampoco está exenta de problemas, permite resaltar el peso independiente de los actores sociales involucrados en los casos que investigamos y dialoga mejor con las dinámicas que exploramos. Evaluamos la capacidad estatal en base a los recursos y burocracias con los que cuenta el Estado (Skocpol, 1985). Es lo que Soifer llama una aproximación de capacidades a este concepto:

To measure the extent of state capabilities, this approach assesses the resources at the disposal of the state for exercising control over society and territory [...] This resource-based view draws on the notion of power as a dispositional attribute —one that exists as a potentiality that an actor can choose to activate (Morris 2002). Although resources do not measure what James Mahoney (2004, p. 474) calls «emanation» —the degree that capabilities are directed at a particular outcome, and are thus analytically distinct

from power itself— they do serve as a crude approximation of the extent of state capabilities, perhaps as an upper bound (2008, p. 236).

Este enfoque es ampliamente usado por diversos autores como Paredes (2012), Kurtz (2013), Saylor (2014), Soifer (2015). En esa línea, Fukuyama (2013, p. 16) afirma que: «capacity in particular consists of both resources and the professionalization of bureaucratic staff». De forma similar, Centeno y sus coautores (en prensa) sostienen que:

What is normally called state capacity is in a sense the middle stage between political intentions and policy results, a stage that is always mediated by societal resistance or support. We take state capacity to mean the organizational and bureaucratic ability to implement governing projects. State performance, however, cannot be understood as capacity alone; it requires an analysis of state capacity alongside political actors and social forces.

Distinguir el «resultado» de la capacidad estatal nos permite entonces resaltar la riqueza de casos en que los actores sociales juegan un rol importante para explicar el resultado observado. Como veremos más adelante, nuestros casos dejan varias lecciones interesantes sobre cómo la respuesta estatal no solo depende de la posesión de recursos, sino también de otros factores económicos, políticos y sociales que rodearán la respuesta estatal. Por ejemplo, el Estado puede aumentar su capacidad (recursos, burocracia) por presiones sociales que buscan enfrentar un problema. O un Estado con amplia capacidad burocrática y de recursos puede fracasar en implementar políticas por la resistencia social que resulta más poderosa. O incluso, como muestra el caso de Zevallos sobre narcotráfico, por la oposición aunada de actores sociales y algunos actores estatales actuando bajo distintos objetivos.

Precisamente, una creciente y rica literatura sobre el Estado enfatiza el poder de la sociedad y la política para entender mejor al propio Estado. Alisha Holland (en prensa), por ejemplo, muestra en sus estudios que a veces los actores estatales optan por no implementar leyes y políticas públicas, a pesar de que se cuenta con la capacidad para hacerlo, pues es políticamente conveniente para ellos no actuar. Se trata de no hacer cumplir la ley de forma intencional. Al contrario, en otros casos prefieren dejar hacer y dejar pasar una serie de conductas que les dan diversos beneficios. Holland (en prensa) llama a este tipo de conducta «*forebearance*». Esta mirada de un Estado que se limita por cálculos políticos permite entender mejor una serie de relaciones informales entre autoridades elegidas y la población. Por ejemplo, como muestran Dargent y Urteaga en su artículo sobre oro ilegal dentro del proyecto, en el caso de la minería informal e ilegal a nivel subnacional (Madre de Dios y Puno), los gobernadores regionales

deciden no combatirla debido a que se benefician electoralmente de la amplia base social que se dedica a la actividad. O podemos pensar que la tolerancia a construcciones en zonas de derrumbe, tema explorado por Carranza y Morales en el proyecto, se debe en parte a cálculos de las autoridades y no a no poder imponer esas reglamentaciones.

Asimismo, en un reciente texto, Slater y Kim (2015) argumentan contra la imagen de un Estado siempre buscando controlar su sociedad y territorio, que nos presentan autores como James Scott. En lo que denominan «*standoffish states*», los autores documentan casos en los que los Estados y las élites políticas que los dirigen optan por no tocar temas y problemas que no son de su interés. El artículo es especialmente interesante en lo que respecta a nuestros trabajos para pensar el tema del control territorial de actividades ilegales: mientras no ganan relevancia, el Estado no les da importancia. Pero también ayuda a pensar el caso del uso insostenible de agua subterránea en Ica con fines de riego para cultivos de exportación: el Estado no actúa haciendo cumplir las regulaciones no porque no pueda hacerlo o porque no sea conveniente electoralmente, sino porque no ha puesto especial interés en la preservación del recurso.

En forma similar, una serie de estudios analizan cómo el éxito de la implementación de políticas usualmente asociada a un Estado capaz puede ser explicado, más bien, por la presión de la sociedad o la vinculación de la misma con este. Brinks y Botero (2014), por ejemplo, resaltan cómo es más probable que las leyes que declaran derechos sean efectivas y garantizadas por el Estado si hay grupos organizados demandando el cumplimiento de la norma. En forma similar, Amengual (en prensa)² resalta cómo las políticas de fiscalización laboral y de control ambiental en Argentina se implementan adecuadamente cuando actores sociales organizados retroalimentan al Estado, nutriéndolo de información e incluso apoyándolo en su acción. El caso de la disminución de la extorsión de sindicatos ilegales de construcción en Lima mencionado anteriormente, sigue esta línea teórica. Así también lo hace Frank Casas, estudiante de nuestro doctorado y actualmente preparando su tesis, al proponer que agencias estatales con similares capacidades fracasaron o tuvieron éxito dependiendo de la relación establecida con la sociedad.

Nuestros estudios dialogan con estos casos que exploran el vínculo Estado-sociedad para comprender las razones por las que actúa el Estado y por qué varía el tipo de respuesta, y la calidad de la misma. Pero además, estos textos

² Para un argumento similar que resalta la relevancia del apoyo social organizado a las burocracias, aunque da por descontado la existencia de una burocracia profesional, ver Carpenter (2001).

añaden algunos ejemplos concretos a algo ya mencionado e implícito en la literatura pero menos desarrollado: el bloqueo social a la implementación. La sociedad no ayuda a hacer respetar las reglas y políticas, sino al contrario, ayuda a que no se cumplan. Hay un esfuerzo estatal por enfrentar el problema, se opta por hacerlo, pero el poder social lo impide. Creemos que la riqueza del estudio está en estas diversas interacciones entre Estado y sociedad para entender tanto el éxito como el fracaso de la respuesta estatal.

3. LECCIONES: UN DIÁLOGO ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD

Son cuatro las grandes lecciones que dejan nuestros casos. Primero, en una serie de casos el Estado no hace nada frente a los desafíos y/o retadores o reacciona bastante tarde. Esta demora es problemática pues estos últimos han crecido con el paso del tiempo y, por tanto, combatirlos es más costoso. Pero una primera conclusión es que el Estado en diversas oportunidades prefiere no ver y no hacer. Tal fue el caso con el crecimiento de fenómenos criminales, los conflictos sociales o la demora en la modernización del puerto del Callao.

Ello lleva a un segundo punto: ¿Qué hace finalmente reaccionar al Estado? En pocos casos vemos un Estado procesando internamente los desafíos y siendo el motor primario de la acción; al contrario, se trata de un Estado reactivo. El caso de la reforma de la ley 20530 sí muestra a burócratas, emprendedores de política, planeando los cambios y movilizándose para llevarlos a cabo. Sin embargo, en Estados débiles como el peruano es más frecuente que la respuesta estatal esté motivada externamente. Por ejemplo, en el caso de los conflictos sociales y, en parte, la minería ilegal del oro, el Estado respondió debido a los escándalos y la conmoción de la opinión pública. Asimismo, otro patrón observado es que el Estado actúa bajo presión o influencia de actores sociales diversos: empresas u organizaciones no gubernamentales. La presión y vínculos de las ONG ambientalistas, empresarios mineros medianos o constructores fue clave para que el Estado tomase medidas en torno a la minería ilegal y la extorsión. Esta presión o demanda también puede ser internacional (Dargent, 2014). Una vez que el Estado ha sido fortalecido, es ya más probable que comience a adoptar decisiones propias y nuevas estrategias por decisión propia. Pero el primer movimiento es en varios casos externo.

En tercer lugar, una vez que el Estado reacciona tenemos diversos tipos de respuesta y de menor a mayor profundidad. Nos enfocamos en una etapa que va desde la creación de política hasta antes de su implementación pues, como veremos, a veces no se llega a una implementación adecuada. En algunos casos

se opta por reformas institucionales cosméticas, que no pasan de lo simbólico: se adoptan cambios legales que no se aplican o se crean nuevas oficinas que resultan inoperantes. Uno sospecharía que desde el inicio había poca voluntad de actuar y llegar a la implementación. Otras veces vemos esfuerzos más serios por hacer un diagnóstico adecuado del problema o reforzar en forma real con recursos y burócratas sus oficinas. Es aquí que vemos a un Estado preocupado por balancear sus debilidades burocráticas, a veces recurriendo a expertos externos, como en el caso de la ley 20530. Diversos temas, como la minería ilegal, la prevención de conflictos, los problemas hídricos de Ica, han seguido patrones similares de respuestas legales, de creación burocrática, o de reordenamiento de oficinas ya existentes con más o menos profesionalismo y dotación de recursos. Es obvio que estos procesos tendrán un impacto en la capacidad de actuar e implementar la política. Nuestra conclusión general es que el Estado peruano responde legislando y ordenando, incluso dirigiendo recursos, pero ello no necesariamente implica pasar a una implementación ordenada o, más importante, sostenida.

Un cuarto tema, donde creemos que están los hallazgos más interesantes, tiene que ver con la fase de implementación (*enforcement*) de las respuestas estatales a estos retos; un aspecto que recibe mucha menos atención académica y política de la que merece. Somos un país donde muy frecuentemente la ley no se cumple y sin embargo damos excesiva importancia a la aprobación de las normas. Como mencionábamos, encontramos que un concepto importante como el de capacidad del Estado no explica del todo los diversos grados de implementación que observamos.

Por un lado, a veces la implementación e incluso la mayor dotación de recursos se dan por presión de actores sociales que incluso financian al Estado. Ya comentamos el caso de sindicatos ilegales y la respuesta policial discutido por García y Valle Riesta en el proyecto. También que puede haber un bloqueo a la implementación de políticas. El caso de la escasez de agua en Ica parece en parte ser un «*standoffish state*» que no regula ni hace cumplir sus normas. Pero también vemos que se puede dar un bloqueo de implementación por reacción social, cuando se observa a grupos de poder influyendo para despolitizar el tema del agua y evitar la regulación. La regulación y acción estatal para el *enforcement* recién se reclama cuando el problema se ha vuelto urgente. Así, vemos un papel ambiguo de los actores socioeconómicos con poder: fortalecen (García y Valle-Riestra, Dargent y Urteaga) o contribuyen a la debilidad (Muñoz).

Finalmente, otro tema interesante a resaltar con respecto a la implementación es cómo en algunos casos estos actores locales son fácilmente penetrados por los actores sociales, sean actores económicos con poder por medio de la

corrupción o actores ilegales que corrompen o ganan elecciones locales, y así la implementación es detenida por el propio Estado. En el caso de Zevallos y la política antidrogas, este choque estatal parece estar más determinado por objetivos diversos de las agencias estatales a cargo que por las causas antes señaladas. Observamos entonces que los estudios nos dejan distintas dinámicas en la relación Estado y sociedad que pueden ayudar a entender mejor a nuestro Estado.

CONCLUSIÓN

El proyecto ha buscado ser un primer paso para resaltar el valor de este tipo de estudios y motivar nuevos trabajos en el campo de los determinantes de la acción estatal, una agenda de investigación que tiene como contraparte la sensibilización sobre los retos de fortalecer y mejorar la calidad de la misma. En esta revista ustedes encontrarán tres ejemplos de este tipo de estudios. Esperamos que este año otros artículos del proyecto sean publicados y pronto puedan estar todos reunidos en un volumen. Aprovecho el espacio para agradecer a la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas por su apoyo en el desarrollo del proyecto y a la PUCP por impulsar la investigación en temas relacionados al Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Amengual, Mathew (en prensa). *Politicized enforcement in Argentina*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bersch, Katherine Schlosser; Praca, Sérgio & Taylor, Matthew M (2012). «An Archipelago of Excellence? Autonomous State Capacity among Brazilian Federal Agencies». Documento sin publicar.
- Brinks, Daniel y Sandra Botero (2014). Inequality and the Rule of Law: Ineffective Rights in Latin American Democracies. En Daniel Brinks *et al.* (eds.), *Reflections on Uneven Democracies: The Legacy of Guillermo O'Donnell* (pp. 214-239). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Centeno, Miguel Angel, Kohli, Atul y Deborah Yashar (en prensa). *States in the developing world*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Carpenter, Daniel (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies*. Princeton: Princeton University Press.
- Dargent, Eduardo (2012). *El Estado en el Perú: una agenda de investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, PUCP.
- Dargent, Eduardo (2014). Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales. *Apuntes*, 41(74), 9-40. Lima.

- Dargent, Eduardo y Madai Urteaga (en prensa). Respuesta estatal al boom de la minería informal e ilegal de oro en el Perú (2004-2015): desafíos al Estado e instituciones desbordadas. *Revista de Ciencia Política*. Santiago de Chile.
- Eaton, Ken (2012). The state of the state in Latin America: challenges, challengers, responses and deficits. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 643-657.
- Fukuyama, Francis (2013). What is governance? *Documento de trabajo 314*. Center for Global Development.
- Grindle, Merilee (1996). *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Londres: Cambridge University Press.
- Holland, Alisha (en prensa). «Forbearance». A ser publicado en *American Journal of Political Science*.
- Paredes, Maritza (2013). *Shaping State Capacity: A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 1840s-1920s*. Tesis doctoral, Departamento de Desarrollo Internacional, Universidad de Oxford.
- Kurtz, Marcus (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Reyna, Carlos y Antonio Zapata (1991). *Crónica sobre el cólera en el Perú*. Lima: Desco.
- Saylor, Ryan (2014). *State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Slater, Dan y Diana Kim (2015). Standoffish States: Nonliterate Leviathans in Southeast Asia. *Trans-Regional and National Studies of Southeast Asia*, 3(1), 25-44.
- Soifer, Hillel (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43, 231-251.
- Soifer, Hillel (2015). *State building in Latin America*. Nueva York: Cambridge 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.
- 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.