

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



**¿En el *path dependence* por el poder empresarial?
Divergencias de autonomía y fortalecimiento estatal en los casos del
Instituto del Mar del Perú (IMARPE) y el Servicio Nacional de Sanidad
Agraria (SENASA)**

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

AUTORA

Olivera De La Cruz Skarlet Kristel

ASESOR

Tanaka Gondo Ricardo Martín

Lima, agosto de 2020

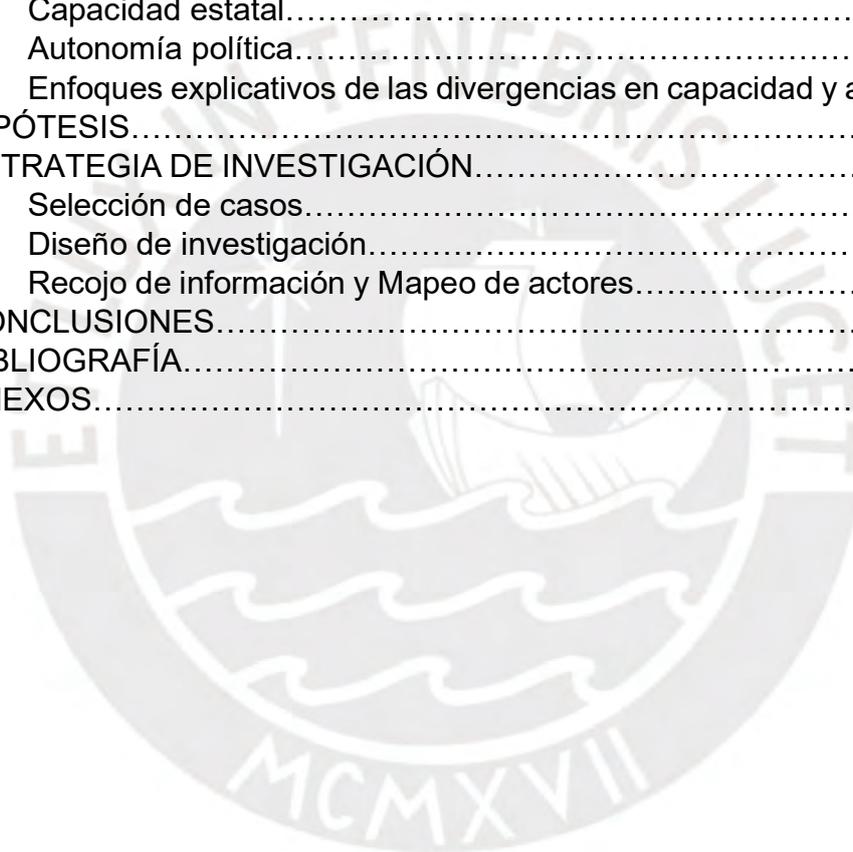
RESUMEN

La presente propuesta de investigación tiene por objetivo indagar sobre los factores que explican las diferencias de autonomía en dos entidades estatales con una trayectoria de fortalecimiento estatal vinculada al sector privado: el Instituto del Mar del Perú (IMARPE) y el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA). El énfasis del estudio recae en la comprensión de las diferentes vías que pueden tomar las relaciones entre el Estado y el poder empresarial. Por un lado, puede haber un efecto de “captura política” y por otro lado, el poder empresarial puede contribuir al fortalecimiento de la capacidad del Estado. Mientras el IMARPE tiene efecto de “captura”, el SENASA ha tenido a la agroexportación como base para su fortalecimiento. En ese sentido, se argumenta que pueden ser cuatro los factores explicativos de dicha divergencia: determinantes internacionales, nivel de concentración de poder empresarial, nivel de discrecionalidad de la burocracia y grado de vinculación con la sociedad. Las cuatro variables se desprenden de teorías sobre capacidad estatal, autonomía política, presiones externas y burócratas de la calle. Asimismo, con el uso de herramientas cualitativas, la propuesta plantea responder a la pregunta de investigación a través del método comparado y del *process tracing*. En suma, el tema evidencia lo disímiles y divergentes que pueden llegar a ser las relaciones entre el Estado y el poder empresarial.

Palabras clave: capacidad, autonomía, poder empresarial, IMARPE, SENASA

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN..... | 5 |
| 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN..... | 9 |
| 2.1. El Estado y el sector privado: estudios de <i>path dependence</i> | 10 |
| 2.2. Relaciones entre el Estado y el sector privado en Perú..... | 12 |
| 3. MARCO TEÓRICO..... | 16 |
| 3.1. Capacidad estatal..... | 16 |
| 3.2. Autonomía política..... | 17 |
| 3.3. Enfoques explicativos de las divergencias en capacidad y autonomía..... | 19 |
| 4. HIPÓTESIS..... | 21 |
| 5. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN..... | 24 |
| 5.1. Selección de casos..... | 24 |
| 5.2. Diseño de investigación..... | 25 |
| 5.3. Recojo de información y Mapeo de actores..... | 27 |
| 6. CONCLUSIONES..... | 31 |
| 7. BIBLIOGRAFÍA..... | 32 |
| 8. ANEXOS..... | 38 |



ÍNDICE DE CUADROS

1. Cuadro 1: Factores que condicionan el nivel de autonomía.....23
2. Cuadro 2: Mapeo de actores para el IMARPE.....38
3. Cuadro 3: Mapeo de actores para el SENASA.....39



1. INTRODUCCIÓN

¿Qué tipo de relación existe entre el Estado y el sector privado? ¿Existe solo un tipo de relación o la interacción tiene múltiples variaciones? Hay estudios que resaltan cómo el sector privado puede capturar al Estado (Crabtree y Durand, 2017). Otros se enfocan en demostrar que el poder empresarial puede ser un incentivo para fortalecer y mantener la capacidad del Estado (Evans, 1994). Cabe preguntarse qué condiciones llevan a una u otra dirección. En este marco de controversia sobre el fortalecimiento estatal, durante los últimos años, las actividades de agroexportación y pesca han cobrado especial relevancia en Perú. Estos sectores ilustran dinámicas de juego entre el Estado y el poder empresarial. Dentro de ello, existen dos entidades representativas de ambos sectores con diferentes niveles de autonomía: IMARPE y SENASA.

El Instituto del Mar del Perú (IMARPE) es un organismo perteneciente al Ministerio de la Producción que se dedica a la investigación del mar peruano y orienta la producción de los recursos pesqueros. La entidad funciona desde la década de 1960 y tiene a su disposición diversa infraestructura (laboratorios costeros, buques de investigación científica y otras embarcaciones menores) para llevar a cabo sus funciones. Como la mayoría de agencias estatales, el IMARPE tiene la potestad de formar sus propios convenios con otros organismos estatales o con grupos privados. Tiene convenios con organizaciones como ACOREMA, ENAMM, CONCYTEC, universidades, organismos no gubernamentales, etc. Es decir, la entidad posee una historia de profesionalización y fortalecimiento de capacidades.

Sin embargo, en noticias recientes, el IMARPE ha sido criticado por actos de corrupción. En específico, la acusación recae en que algunos funcionarios de la institución, además de alterar el número de biomasa de la pesca de anchoveta, habrían intercambiado información con exfuncionarios que en la actualidad laboran en empresas privadas. De esta forma, los intereses de dichas empresas se estarían viendo favorecidos. En respuesta, el Estado peruano tomó la decisión de reformar el IMARPE (a través del Decreto de Urgencia N°015-2020) con el propósito de optimizar la meritocracia y la autonomía de la institución. Lo

controversial, no obstante, surge posterior a la emisión del decreto N°015-2020, cuando gremios privados (como la CONFIEP, la Sociedad Nacional de Pesquería, Adex y Comex Perú) emiten un comunicado indicando que la medida decretada es inconstitucional y que se estaría debilitando la autonomía del IMARPE (SNP, 2020).

En tanto, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) es un organismo perteneciente al Ministerio de Agricultura y Riego que se dedica a la seguridad sanitaria del agro nacional y al mismo tiempo promueve la participación del sector privado en la actividad agrícola. Fue creado en el año 1992 (Decreto Ley N°25902, 1992) y se encarga de mantener un sistema de vigilancia fitosanitaria y zoonosanitaria para la protección del país en el ingreso de plagas y enfermedades extranjeras. La entidad vigila dos operaciones: 1) que los productos para exportación no carguen con enfermedades sanitarias y 2) que tampoco entren enfermedades sanitarias a través de las importaciones al país. Asimismo, el SENASA mantiene importantes programas nacionales como el de Moscas de la Fruta, Control Biológico, Fiebre Aftosa y Plaga de Langosta Migratoria.

Al igual que el IMARPE, la agencia también tiene una historia de fortalecimiento y profesionalización. La firma del Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos sirvió como empuje para optimizar la burocracia y otorgar mayores recursos a la institución (SENASA, 2017). Sin embargo, el SENASA es importante para el sector privado de una forma distinta a la del IMARPE. Una de las principales funciones de la entidad es la emisión de licencias de internamiento de productos agropecuarios a importadores, fabricantes, puntos de venta y otros profesionales (SENASA, 2020). Son estas licencias las que permiten la exportación e importación de productos tanto de grandes como de pequeñas empresas. Por consiguiente, a los grupos empresariales agroexportadores les interesa que el SENASA realice bien su trabajo porque, de lo contrario, no podrían exportar sus productos.

Teniendo como referencia que las relaciones entre Estado y sector privado pueden derivar en captura o fortalecimiento, y que los casos del IMARPE y del SENASA ilustran cada una de las relaciones, queda la interrogante sobre

cuáles podrían ser las posibles explicaciones de los diferentes cambios en capacidad y autonomía en instituciones que han seguido una trayectoria parecida y vinculada al sector privado. Así, surge la incógnita central: ¿Qué factores explican las diferencias de autonomía entre los casos del Instituto del Mar del Perú (IMARPE) y el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) en una trayectoria similar de fortalecimiento estatal relacionado al poder empresarial? ¿Por qué de dos instituciones que tienen múltiples interacciones con élites económicas y grupos empresariales poderosos, solo una de ellas ve afectado su nivel de autonomía?

Por ello, la presente propuesta de investigación tiene como objetivo indagar y explicar sobre los factores que permiten que en ciertos casos, las relaciones con el sector privado fortalezcan la autonomía de las agencias estatales y en otros casos, la debiliten. Ambas entidades se relacionan con el sector privado, sin embargo, en el caso del IMARPE, la interacción con los grupos económicos ha traído como consecuencia una caída en su nivel de autonomía y profesionalismo. Por el contrario, en el caso del SENASA, su autonomía y profesionalización dependen de lo interesado que esté el sector privado en que la entidad funcione bien.

De esta forma, el aporte que se espera hacer con el tema es el que se indica a continuación: Por un lado, evidenciar que las relaciones entre el Estado y el sector privado no tienen una sola forma de ser. No es que el poder empresarial solamente capture al Estado. Existen matices, contrastes, variaciones y divergencias. Es posible que se dé una captura pero aquello no tenga interferencias con el nivel de efectividad de la institución¹. Inclusive, hasta podría mejorar la efectividad. Por supuesto, también es posible que la captura suponga un fatídico desenlace y sirva solo a intereses privados. Para ello resulta fundamental precisar sobre los conceptos de capacidad y autonomía estatal.

Por otro lado, si bien la revisión de literatura recoge la mayoría de referencias a nivel de Estados, el objetivo de la propuesta se centra en dos entidades estatales que pertenecen a diferentes sectores pero cuyos intereses

¹ No pasa lo mismo con el objetivo institucional, que siempre exige cierto grado de autonomía.

son similares. De este modo, se busca descomponer al Estado en partes (Oszlak y O'Donnell, 1981) y comprender los posibles factores causantes de los diferentes niveles de autonomía en casos que guardan estrecha relación con el sector privado. Los casos también son una oportunidad para abrir la problemática de cómo las relaciones entre Estado y sector privado a nivel nacional se pueden o no ver plasmadas a nivel de entidades más pequeñas, que dependen de un órgano institucional mayor.

La propuesta sostiene que para comprender las diferencias en autonomía no basta con tener una definición rígida del concepto, sino que hay que ponerse en distintos contextos y supuestos para entender a las consecuencias divergentes en el objeto en cuestión. Y justamente, para comprender las variantes de autonomía, es necesario tener una mirada amplia de todos los factores que podrían explicar las diferencias. En concreto, se argumenta que las presiones externas, la concentración del poder empresarial, el nivel de discrecionalidad de los burócratas y el grado de vinculación con la sociedad, pueden ser determinantes para explicar por qué de dos entidades con vínculos empresariales, solo una de ellas ve afectado su nivel de autonomía.

Por tanto, el trabajo tiene la siguiente estructura: Primero, se hará una revisión de literatura sobre profesionalización y fortalecimiento estatal teniendo en cuenta a las concepciones de capacidad y autonomía estatal. Se explicará la situación actual de las actividades de agroindustria y pesquería, además de presentar las posturas principales respecto a las interacciones entre Estado y poder empresarial en el Perú. Segundo, se presentará un marco teórico aplicable a los casos seleccionados. Tercero, se presentarán las hipótesis o posibles respuestas a la interrogante central. Finalmente, se concluirá con la estrategia de investigación que incluye el diseño de investigación y marco metodológico.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

En el Perú, durante los últimos años, actividades como la agroindustria y la pesquería se han vuelto importantes para el desarrollo de la economía peruana. A ello se le suma el creciente interés del sector privado y lo importante que resultan las entidades encargadas del agro y la pesquería, especialmente con la internacionalización y la economía global en la diversificación productiva. Dos instituciones sobresalen en dichos sectores: el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), que se encarga de lo referente al agro, y el Instituto del Mar del Perú (IMARPE), que ve cuestiones de pesquería e investigación marítima. Con el crecimiento de las exportaciones, que son una de las bases de la economía peruana, las entidades han cobrado aún mayor relevancia.

En el caso de la agroindustria, se exportan productos tradicionales como café, chancaca y azúcar. Estos tienen como mercados de exportación más importantes a Estados Unidos, Alemania, Bélgica, Canadá, Reino Unido e Italia (PromPerú, 2017). Los productos no tradicionales, como uvas frescas, espárragos frescos, palta fresca, mangos frescos, banano fresco, etc., tienen como principales mercados a Estados Unidos, España, Colombia y Hong Kong. En el último año han reportado un crecimiento de 4,3%, sumando US\$ 704 millones (PromPerú, 2020).

Por otro lado, en el caso de la pesquería, se exportan productos tradicionales como harina de pescado y aceite de pescado, los cuales tienen como mercados de exportación más importantes a China, Alemania, Australia, Canadá Vietnam, Japón y Noruega (PromPerú, 2020). En tanto, los productos no tradicionales del sector pesquero, como anchoveta, ovas de pez volador, langostinos, caballas enteras, conchas de abanico sin coral, colas de langostino con caparazón, aletas/filetes precocidos de pota y filetes de anguila, han tenido un incremento del 3,8% respecto al año anterior (PromPerú, 2020). Los productos marinos no tradicionales tienen como destino los mercados de Estados Unidos, China, España, Japón, Vietnam, Brasil, Ecuador, Chile y Corea del Sur (PromPerú, 2017; PromPerú, 2020).

Los estudios sobre diversificación productiva en Perú son generalmente alentadores y auspiciosos. El crecimiento de las exportaciones ha mejorado la competitividad de los acuerdos comerciales y ha permitido que el país pueda innovar en los sectores productivos. Sin embargo, el déficit de la infraestructura peruana no permite la integración en su totalidad y tampoco permite que empresas peruanas se introduzcan al mercado global. Por ello, para Arroyo, Rojas y Kleeberg (2016), se requiere de gestión e inversión pública en conjunto con la participación del sector privado. Solo el desarrollo de ambos sectores favorecerá el crecimiento económico y social de las actividades agroindustriales del país (Arroyo et al., 2016).

En ese sentido, el éxito de dichas actividades depende de una estructura estatal fuerte que se relacione con la participación del sector privado. Como se mencionó, dos son las entidades encargadas de velar por dichas actividades en el Perú: el Instituto del Mar del Perú – IMARPE y el Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA. Ambas tienen una trayectoria de fortalecimiento estatal y requieren de un estudio que explique el porqué de sus diferencias en cuanto a las relaciones con el sector privado. Por ello, a continuación se explica sobre importantes referencias que discuten sobre el tema propuesto. Primero una revisión de estudios a nivel general y luego una presentación de las principales posturas respecto al efecto del neoliberalismo en Perú, que es el contexto donde se enmarca el tema.

2.1. EL ESTADO Y EL SECTOR PRIVADO: ESTUDIOS DE *PATH* *DEPENDENCE*

Los países de América Latina han sido testigos de cómo la inclusión del poder empresarial y la privatización ha provocado que un sector de la población se vea más beneficiado y otro más debilitado. Desde la etapa del liberalismo, Cotler (1979) señala que algunas de las características del Estado subordinado en Argentina, México y Perú fueron la dependencia del capital extranjero y las actividades extractivas. De esta forma, lo que él denomina como “sociedades de

enclave” pasa a ser la representación gráfica de las relaciones entre el Estado y el poder empresarial durante gran parte del siglo XX.

Asimismo, en Centroamérica, Mahoney (2001) manifiesta que la aplicación del liberalismo causó conflictos civiles, luchas políticas y desarticulación estatal. La inclusión del sector privado tampoco mejoró el tema del reconocimiento equitativo de derechos políticos (Mahoney, 2001). En las últimas décadas, en la etapa del neoliberalismo, varios trabajos sugieren que la privatización provoca la exclusión de un porcentaje de la población que no puede pagar los precios establecidos por el mercado (Arce, 2005; Kliksberg, 1999; Remy, 2015). El Estado, cuyo rol se centra más en la prestación de servicios sociales, ha pasado a ser un actor subyugado a la esfera de las reformas neoliberales.

Una perspectiva interesante para entender las relaciones entre el Estado y el sector privado, que tiene como protagonista al poder empresarial más que al Estado, es la de Urteaga (2017). Con el caso de la Ley de moratoria a los transgénicos, se demuestra que los poderosos no siempre ganan ni tienen sometido al Estado. En sí, las arenas de competencia pueden ser un factor determinante para explicar por qué ciertos grupos económicos (que tienen todas las condiciones para ganar e imponer sus intereses) terminan perdiendo frente a otros actores como la sociedad civil y el Estado (Urteaga, 2017). Una arena de tipo cerrada, donde el nivel de notoriedad política es muy bajo, permite a los grupos económicos tener éxito en sus decisiones. En cambio, en una arena pública, el nivel de notoriedad política es muy alto y diversos actores políticos están en igualdad de condiciones para participar. Esto dificulta que las élites impongan sus intereses y por consiguiente, pierden (Urteaga, 2017).

Los estudios que ponen mayor énfasis sobre el Estado se centran en las dimensiones del fortalecimiento estatal. Para ello, buscan una trayectoria de fuerte capacidad burocrática (entendida como burocracia especializada, con oportunidades de mayor profesionalización y bien remunerada²) y fuerte grado de autonomía (entendido como poseer libertad de presiones particularistas que

² Concepción weberiana.

puedan poner en peligro la implementación de la política pública). Así, surgen las llamadas “Islas de Eficiencia”, las cuales refieren a instituciones o Estados que tienen alta capacidad y alta autonomía. En Perú, Dargent (2008) señala como caso típico al Ministerio de Economía (MEF). Es común considerar a la entidad como el sector con mejor nivel técnico en todo el Estado peruano debido a su plana profesional capacitada. Aquello responde a reformas neoliberales realizadas en la década de 1990 que le permitieron al MEF centrar gran capacidad de decisión y rediseñar al Estado (Dargent, 2008).

Sin embargo, el tema de Estados fuertes y autónomos no está exento de discusiones y debates. Según Geddes (1994), respecto a la capacidad burocrática puede surgir el “dilema de los políticos”: cuando se tiene interés en la profesionalización pero el factor de apoyo político y supervivencia política tiene mayor peso. Igualmente, si bien se considera que una institución debe estar libre de presiones tanto del sector privado como de la sociedad para considerarse autónoma, hay trabajos que señalan lo contrario. En algunas ocasiones, la relación del Estado con las sociedades ayuda a entender su nivel de capacidad. Migdal, Kohli, & Shue (1994) indican que algunos Estados permiten a sus sociedades involucrarse en la toma de decisiones, lo cual aumenta el nivel de efectividad en el territorio.

De forma inversa, es posible que tener un excesivo nivel de autonomía pueda acarrear un mal desempeño o ineficacia para la institución. De acuerdo con Fukuyama (2013), cuando la burocracia posee un elevado nivel de libertad y no lo sabe manejar, los resultados son poco favorables para el desarrollo. Hay ocasiones en las que la burocracia resulta ser tan incompetente que es mejor suprimirla para tener mejores resultados (Fukuyama, 2013).

2.2. RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y EL SECTOR PRIVADO EN PERÚ

Existen dos formas de entender el efecto del neoliberalismo sobre el Estado peruano, que en décadas recientes ha tenido un modelo económico orientado al mercado. Por un lado, versiones que afirman que el poder

empresarial tiene capturado al Estado y lo ha vuelto manipulable frente a los intereses de las grandes élites económicas. Desde los noventa, durante la década del fujimorismo, Francisco Durand (2002) señala que los líderes empresariales y las corporaciones han contribuido a la desestabilización de los partidos políticos y han sido renuentes a apoyar el proceso de democratización. En sí, para Durand, el poder empresarial es una amenaza a la incipiente democracia peruana. En publicaciones más recientes, Durand (2012) no solo ha manifestado que los grupos empresariales pueden ser una amenaza para el Estado y la democracia, sino que el Estado peruano ha sido “capturado” por dichos grupos. Con un enfoque en el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) y en el rol de grupos económicos como la CONFIEP y el Grupo *El Comercio*, el autor sostiene que existen tres mecanismos de captura: los lobbies, las puertas giratorias y el financiamiento de campañas en periodos electorales (Durand, 2016).

Dicha captura no solo condiciona al Estado, también tiene repercusiones en la sociedad civil. Así pues, Kamphuis (2012) estudia el caso de la mina Yanacocha en Cajamarca, donde – al parecer – el poder privado y el poder público han convergido en relación al uso de la tierra comunal y al poder coercitivo. La convergencia público-privada está presente en cuatro situaciones: la privatización de la tierra comunal campesina, el consentimiento a la eliminación de los derechos, la privatización del poder coercitivo y la ausencia de recursos legales efectivos (Kamphuis, 2012). Este es un ejemplo de cómo el poder de los actores empresariales manipula los intereses estatales, restándole autonomía frente al sector privado pero no frente a la sociedad civil.

Por otro lado, existen versiones que sostienen que el poder empresarial ha fortalecido al Estado en diversas áreas. Haciendo referencia también a la década de los noventa, Mendoza y Galeana (2013) señalan que, frente al caos generado por los grupos subversivos y los partidos políticos, el neoliberalismo fue expresión de pacificación nacional. Pero no solo representó la paz, sino que el neoliberalismo posicionó al Estado peruano como promotor del libre mercado y como el centro de la organización de las relaciones sociales (Mendoza y Galeana, 2013). Según los autores, este proceso de fortalecimiento estuvo

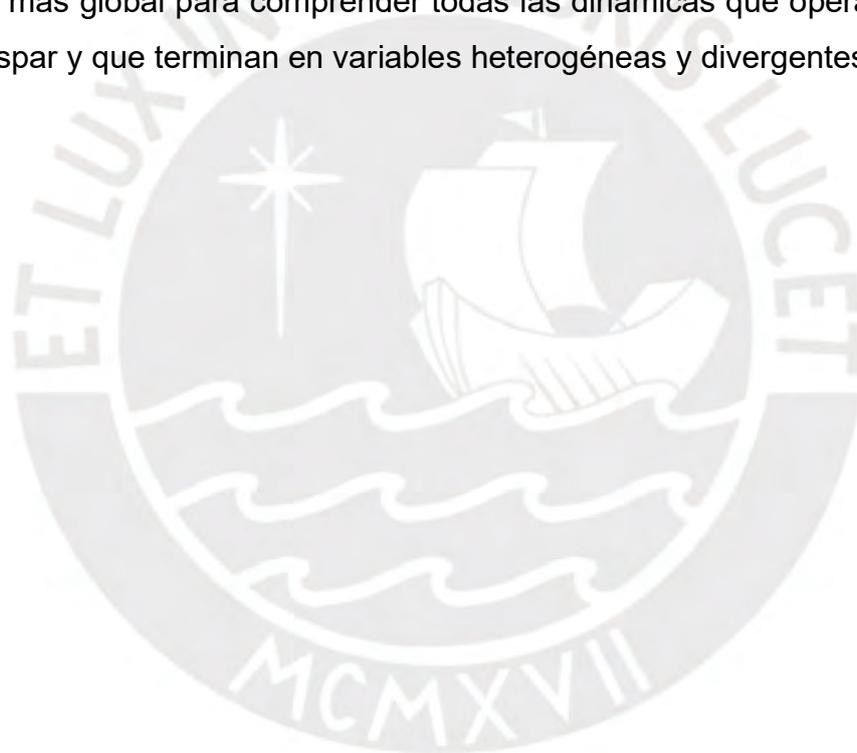
marcado por un fuerte apoyo popular y por actores como élites políticas, empresariado y Fuerzas Armadas.

En la misma línea, Angulo Villarreal (2019) indica que en el contexto de crecimiento del mercado, el Estado peruano pudo promover modalidades de organización respecto a mecanismos de dinamización del consumo. La idea central recae en que los actores de la economía peruana, principalmente los gremios cooperativos, no han logrado incidir en la agenda legislativa y en la promulgación de normas (Angulo Villarreal, 2019). Ello, a pesar del desarrollo de su capacidad organizativa y de su interlocución política. La perspectiva sugiere que, incluso con el desarrollo de diversos actores económicos y grupos empresariales, el Estado peruano no se ha visto manipulado. Al contrario, ha alcanzado una gran capacidad de intermediación y de nivel organizativo.

Por último, otros autores como Guadalupe, León, Rodríguez y Vargas (2017) exponen los efectos positivos que los grupos económicos y la privatización han traído sobre el sector educación. Por ejemplo, la creación del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP) en el año 2004 respondió a un interés de financiar proyectos de inversión e innovación educativa a través del sector privado (Guadalupe, et al., 2017). Además, en un intento de compromiso con el sector privado, el Estado ha introducido dos modalidades para el cofinanciamiento de obras de infraestructura educativas: las Alianzas Público-Privadas y Obras por Impuestos (Guadalupe, et al., 2017).

Por ello, a partir de la literatura revisada, es posible distinguir dos formas de entender las relaciones del Estado con el sector privado. En primer lugar, el Estado puede estar “capturado” por el sector privado (Durand, 2012; Durand, 2016; Crabtree y Durand, 2017). Aquello implica que los grandes grupos económicos llegan a tener la incidencia suficiente como para manipular decisiones y cooptar espacios de decisión. En segundo lugar, el sector privado puede haber contribuido al fortalecimiento del Estado a través de alianzas público-privadas, modernización y desarrollo económico (Mendoza y Galeana, 2013; Guadalupe et al., 2017). Dichos mecanismos han permitido que el Estado mejore su capacidad organizativa y su profesionalización burocrática.

El balance de la revisión es que la mayoría de estudios aceptan que las grandes élites económicas y grupos empresariales llegan a tener un impacto fuerte sobre el Estado. De forma particular, Migdal et al. (1994) y Geddes (1994) plantean que la acción de la sociedad y de los políticos puede tener efectos en el poder estatal. Muy poco se explica sobre las relaciones entre funcionarios, burócratas y el rol de agencia, que también llegan a tener consecuencias en el fortalecimiento y autonomía de las instituciones. Tampoco se explican las condiciones que llevan a que las relaciones entre el Estado y el sector privado deriven en una u otra dirección. En ese sentido, resulta necesario tener una mirada más global para comprender todas las dinámicas que operan a un nivel muy dispar y que terminan en variables heterogéneas y divergentes.



3. MARCO TEÓRICO

Las diferencias, variaciones y cambios en autonomía y/o capacidad estatal en relación al poder empresarial involucran a una serie de teorías, factores y enfoques. En sentido, para tener una aproximación más ordenada a los fundamentos con los que se generarán las hipótesis, la sección del marco teórico se divide en tres partes: en la primera se indican las principales teorías sobre capacidad estatal; luego, en una segunda parte se ilustran diferentes concepciones para entender a la autonomía política; por último, se presentan dos enfoques para entender las divergencias en capacidad y autonomía estatal.

3.1. CAPACIDAD ESTATAL

Para comprender las trayectorias de fortalecimiento estatal, múltiples autores teorizan sobre lo que entienden por Estado fuerte o capacidad estatal. Mann (1984) propone la visión de poder infraestructural, la cual se entiende como la capacidad institucional que tiene un Estado central de penetrar en sus territorios e implantar sus decisiones. El propósito es determinar qué tanta suficiencia tiene un Estado para llegar a todo su territorio de forma efectiva y hacer cumplir la ley. Aquí, la capacidad estatal se concibe como una mezcla entre fortaleza y presencia estatal.

En la misma línea, Fukuyama (2004) plantea los conceptos de “fuerza” y “alcance”. La concepción de “fuerza” se entiende como la capacidad de los Estados para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia. Aquello no debe confundirse con la concepción de “alcance”, que implica una llegada territorial del Estado. En ese sentido, la teoría de las tres zonas propuesta por O’Donnell también es una gran contribución a los estudios sobre capacidad estatal. Teniendo en cuenta la funcionalidad y la llegada territorial de los Estados, O’Donnell (1993) propone tres zonas: zonas azules (alto nivel de funcionalidad y de llegada territorial), zonas verdes (bajo nivel de funcionalidad y alto nivel de llegada territorial) y zonas marrones (bajo nivel de funcionalidad y de llegada territorial).

Por otro lado, según Dargent (2012) la capacidad estatal puede ser una combinación de efectividad y autonomía. En sí, dos componentes son necesarios para considerar a un Estado fuerte: la efectividad en la implementación de decisiones y políticas (*enforcement*) y la ausencia de influencia en las decisiones y diferenciación de otros actores sociales, lo que implica un grado considerable de autonomía.

Completa (2017), al proponer el concepto de capacidad autónoma de Estado, tiene una perspectiva similar. La capacidad autónoma del Estado tiene dos componentes (capacidad burocrática y autonomía política) y se entiende como “la habilidad real y potencial que deben poseer los estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general” (Completa, 2017, p. 132).

3.2. AUTONOMÍA POLÍTICA

Respecto a las teorías sobre autonomía, es posible distinguir algunas que la entienden como libertad sin influencia directa y sin influencia indirecta. En el primer caso, hay autonomía cuando determinada entidad se siente libre de presiones concretas que puedan poner en peligro la formulación e implementación de políticas públicas o que influyan en ellas (Bersch, Praca & Taylor, 2017). En el segundo caso, la autonomía está presente cuando los objetivos que los Estados se plantean no son reflejo de demandas o intereses de grupos sociales, privados y otros organismos públicos (Skocpol, 2007).

En ese sentido, el término “captura” es usado para hacer referencia al grado más bajo de autonomía política. En el contexto de una era neoliberal, en caso exista influencia o presión por parte del sector privado, se cae en la cuenta de lo que Crabtree y Durand (2017) denominan “captura política”. Esta se entiende como “un proceso en el cual las élites económicas del poder, a pesar de la vigencia de las instituciones democráticas, utilizan una fuerza política abrumadora para proteger y proyectar sus intereses económicos sobre el

Estado, negociando, aislando o simplemente ignorando las voces discordantes gobierno a gobierno” (Crabtree y Durand, 2017, p.12). Aquel proceso, que implica la concentración del poder en manos de élites económicas que influyen en la formación de políticas para su propio beneficio, ha motivado discusiones sobre el significado de la democracia (Crabtree y Durand, 2017). Así, la visión de “captura” representa el grado más bajo o extremo de autonomía, que se percibe como prácticamente inexistente.

Otra forma de entender a la autonomía es la propuesta de Evans (1994), quien plantea el concepto denominado *embedded autonomy* (autonomía enraizada). Este es un tipo de autonomía fuerte: el Estado o entidades toman sus propias decisiones sin influencia o presión y al mismo tiempo se relacionan con la sociedad y el sector privado (Evans, 1994). Dicho concepto ayuda a explicar casos en los que los Estados tienen un alto grado de efectividad y contrasta con las teorías que identifican autonomía cuando no hay relación con la sociedad ni con el sector privado. Se abre la discusión a pensar que una autonomía sin contacto con la sociedad puede tener menor efectividad. Para ello, en medio de una explicación sobre Estados desarrollistas, Evans (1994) estudia los casos de Corea y Taiwán, donde el vínculo con el sector privado condujo a una trayectoria de fortalecimiento estatal.

Como las unidades observacionales de la propuesta son agencias estatales y no países ni Estados, un caso sectorizado que ejemplifica el concepto de *embedded autonomy* descrito por Evans es el del Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI) en Japón. Durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el suministro de nuevos capitales permitió que el MITI obtuviera una función en la política industrial. Según Evans (1994, p. 27), “dado que era el encargado de aprobar los préstamos para inversión del Banco de Desarrollo, [...] el MITI se hallaba en una excelente posición para inducir la toma de decisiones maximizadoras”. Es decir, el tipo de autonomía vinculada al sector privado le permitió al MITI intervenir en redes externas, abordar problemas de acción colectiva y adentrarse en el capital japonés.

3.3. ENFOQUES EXPLICATIVOS DE LAS DIVERGENCIAS EN CAPACIDAD Y AUTONOMÍA

La teoría de las políticas públicas ofrece dos enfoques que se pueden aplicar al evaluar las diferencias en capacidad y autonomía estatal, estando en armonía o no con el poder empresarial: el enfoque top-down y el enfoque bottom-up.

En primer lugar, respecto al enfoque top-down, este se caracteriza por poner énfasis en las jerarquías, el control, la comunicación y la coordinación entre organismos gubernamentales (Pressman & Wildavsky, 1973; Bardach, 1977; Sabatier & Mazmanian, 1981). Se trata ante todo, de un enfoque con carácter político que se centra en las decisiones sobre la política. Dicho así, Pressman & Wildavsky (1973) ponen atención en la complejidad de la acción conjunta, donde el efecto de una política es causado por actores que han estado en los puntos clave de la decisión. Del mismo modo, Bardach (1977) sugiere que las estrategias de interacción de los actores dependen del poder que poseen, los recursos con los que disponen y los intereses que tienen.

Así pues, dentro del enfoque top-down es posible encontrar la teoría de los factores externos como una explicación a casos de fortalecimiento estatal. Dargent (2014) se concentra en los determinantes internacionales como fuente de capacidad para las agencias estatales. Para ello, propone dos mecanismos que vinculan las causas externas con el aumento de capacidad en las agencias estatales: la capacidad por desafíos externos y la capacidad por vínculos externos (Dargent, 2014). De igual forma, Schrank (2009) explica que las presiones externas pueden ser un motor de fortalecimiento al conseguir que el gobierno profesionalice la burocracia y mejore muchos aparatos estatales.

En segundo lugar, el enfoque bottom-up destaca la importancia de la organización local, el contexto local (*institutional setting*) y los actores que prestan el servicio al público. Se trata de la adaptación mutua entre las normas, la voluntad de los decisores políticos y la realidad (Elmore, 1979). Dentro de ello, el concepto de “burócratas de la calle” (Lipsky, 1980) cobra vital importancia, ya que los cambios en la política se explican a partir de la acción de estos

burócratas. Lipsky (1980) define a los burócratas de la calle como servidores públicos que interactúan cotidianamente con los ciudadanos en su trabajo y que tienen márgenes importantes de discrecionalidad en la ejecución de sus labores.

Una de las formas para entender el bottom-up se da a través del enfoque retrospectivo (Elmore, 1979). Este enfoque plantea que la teoría de los decisores de políticas no es suficiente, pues existen factores organizacionales, burocráticos, políticos y tecnológicos que no pueden ser controlados. De este modo, resulta importante tomar como centro de análisis el nivel administrativo más cercano al ciudadano y evaluar la capacidad de influencia sobre la política (Elmore, 1979). En contraste con el top-down, más que las jerarquías, lo relevante es evaluar cómo los cambios producidos en las políticas públicas son causados desde niveles más “bajos” y de forma dispersa.

En ese sentido, Coslovsky y Nigam (2014) explican un caso de fortalecimiento a través de la teoría de movimientos sociales y “burocracias de la calle”. Señalan que el contexto de oportunidad política se desarrolla a través de los movimientos sociales y que los servidores públicos, por medio de su activismo, aprovechan las ventanas de oportunidad política que se les presentan para fortalecerse (Coslovsky y Nigam, 2014).

Por consiguiente, las diferencias de autonomía en los casos del SENASA y del IMARPE pueden ser estudiadas utilizando el marco teórico presentado. Las teorías de Mann (1984), O'Donnell (1993), Fukuyama (2004), Dargent (2012) y Completa (2017), permiten comprender y evaluar los niveles de capacidad estatal y fortalecimiento burocrático que han tenido ambas agencias a lo largo de sus trayectorias. Luego, las teorías de Evans (1994), Skocpol (2007), Bersch, Praca & Taylor (2017) y Crabtree y Durand (2017) permiten entender los distintas formas de evaluar la autonomía. Desde el concepto de “captura política” al de *embedded autonomy*, las teorías prestan atención a que los cambios producidos no necesariamente son resultado de un incremento o disminución de autonomía, sino del tipo de autonomía. Finalmente, los enfoques top-down y bottom-up permiten plasmar y sugerir posibles respuestas a la pregunta de investigación.

4. HIPÓTESIS

Las hipótesis y/o argumentos de la propuesta de desprenden de la teoría y literatura discutidas anteriormente. Por lo tanto, las diferencias de autonomía entre los casos del Instituto del Mar del Perú (IMARPE) y el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) en una trayectoria similar de fortalecimiento estatal relacionado al poder empresarial (variable dependiente) pueden ser explicadas a través de cuatro factores (variables independientes): presiones externas, tipo de empresariado, discrecionalidad de los burócratas y grado de vinculación con la sociedad.

La teoría de las presiones externas puede explicar por qué el SENASA se profesionalizó sin resultar vulnerable al sector privado y por qué el IMARPE si resultó vulnerado. El punto en cuestión es conocer si existió o no presencia de presiones externas (entendidas como determinantes internacionales) en las trayectorias de profesionalización. Las presiones externas tienen el efecto de elevar el nivel de profesionalización sin que ello suponga que la entidad sea manipulada o influenciada por otros actores. De lo contrario, los intentos de fortalecimiento no tendrían sentido, pues se estaría atentando contra la imagen de los determinantes internacionales.

En ese sentido, la trayectoria de profesionalización del IMARPE no muestra ningún cambio producido por presiones externas. La trayectoria del SENASA, en cambio, ilustra lo opuesto. Una de las fechas más importantes para el SENASA es el 28 de junio de 2008, cuando se aprobó el Decreto Legislativo N°1062 (que otorgó facultades normativas al SENASA) para que Perú pudiese suscribir el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Fue dicha firma la que potenció los recursos del SENASA.

Asimismo, el tipo de empresariado resulta importante para explicar la magnitud de los efectos producidos en la autonomía. Si se trata de un empresariado articulado y de alta concentración, este tenderá a ser más influyente en los asuntos de las entidades públicas. Por el contrario, si se trata de un empresariado desarticulado y de baja concentración, este no poseerá los mecanismos suficientes para inmiscuirse en los asuntos de las instituciones.

Así pues, el caso del IMARPE ilustra un tipo de empresariado fuerte en el sector pesquero. Las empresas Exalmar, Diamante, TASA y CFG Investment, la Sociedad Nacional de Pesquería, la CONFIEP, etc., son organizaciones con amplia trayectoria y elevado nivel de influencia en la esfera pública. Además, las empresas informales del sector pesquero suman un grado más de complejidad y desafíos para la institución. Por el contrario, en el caso del SENASA, el empresariado del sector agro no es homogéneo ni articulado. El SENASA no solo trabaja con empresas nacionales (que incluyen a medianos y pequeños productores), sino también internacionales. Ello dificulta la formación de gremios o sociedades que articulen sus intereses y presionen a la entidad.

Por otro lado, desde enfoques más bottom-up, el nivel de discrecionalidad de los burócratas puede ser relevante para explicar cómo una entidad termina “capturada” por el sector privado y cómo la otra no. En sí, con alto nivel de discrecionalidad, los burócratas tienen mayores posibilidades de apertura a otras instituciones (sean privadas o públicas), de forma que incurren en posibles riesgos de manejo de influencias, incumplimiento de funciones y corrupción. En contraste, una burocracia con bajo nivel de discrecionalidad tiende a ajustarse a lo que manda la norma, alejándose de terrenos turbios y poco éticos.

Por tanto, el caso del IMARPE muestra cómo un alto nivel de discrecionalidad termina en funcionarios que filtran información a empresas pesqueras y alteran la cantidad de producción de anchoveta. En tanto, el SENASA ilustra la importancia de no cometer ninguna falla, pues de eso depende su reputación y sus relaciones con entidades privadas, tanto nacionales como extranjeras.

Por último, el grado de vinculación con la sociedad puede explicar por qué el nivel de profesionalización de una entidad depende de vínculos con sectores no estatales y por qué en otra entidad son justamente estos vínculos los que han colisionado con el nivel de profesionalización. La sociedad proporciona y otorga una imagen de legitimidad y eficiencia a quien establece vínculos con ella. Así, incluso en medio de relaciones con el sector privado, el vínculo con la sociedad logra que la entidad pública maneje y priorice sus necesidades e intereses. Además de mantenerse al tanto de las decisiones de la entidad, la sociedad sirve

como herramienta de fortalecimiento. Por el contrario, cuando los vínculos con la sociedad son débiles, esta no tiene ningún interés para asegurar la profesionalización e impedir alianzas desfavorecedoras con élites empresariales.

El SENASA es el caso donde, debido a las funciones de la institución, las relaciones con la sociedad (especialmente en zonas rurales) son fundamentales. Los funcionarios están en constante contacto con pobladores y agricultores para enseñar y compartir conocimiento recíproco sobre técnicas de cultivo, control de plagas, etc. El IMARPE, en cambio, no posee este nivel de involucramiento con la sociedad. Sus actividades de investigación y exploración de recursos marinos obligan a la entidad a estar más alejada de grupos civiles. A continuación, como síntesis, se presenta un cuadro que resume los factores ya presentados.

Cuadro 1: Factores que condicionan el nivel de autonomía

| Presiones Externas | Concentración del poder empresarial | Nivel de discrecionalidad de la burocracia | Grado de vinculación con la sociedad | Resultado |
|--------------------|-------------------------------------|--|--------------------------------------|--|
| Si | Baja | Bajo | Alto | Fortalecimiento con autonomía (SENASA) |
| No | Alta | Alto | Bajo | Fortalecimiento sin autonomía (IMARPE) |

Fuente: Elaboración propia.

5. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

La presente sección de metodología tiene por objetivo presentar la viabilidad del proyecto y aterrizar la pregunta de investigación. De este modo, como las variables ya presentadas responden a una explicación causal, el marco metodológico se divide en tres partes: la justificación de la selección de los casos (IMARPE y SENASA), el diseño de investigación y la estrategia del recojo de información. A continuación se detallan cada una de las partes mencionadas.

5.1. SELECCIÓN DE CASOS

De acuerdo con Gerring & Cojucaru (2015), la selección de un caso es importante porque sirve para determinar los hallazgos en un estudio de caso, lo cuales, a su vez, permiten determinar la validez externa. Un criterio importante para la selección es la disponibilidad de evidencia respecto al caso. Saber que se tiene acceso a la evidencia debe ser el primer paso antes de seleccionar el caso o los casos.

Además de ello, la justificación de la selección de los casos del SENASA y del IMARPE, radica en otras razones: En primer lugar, la selección del SENASA y del IMARPE responden a un criterio de comparación de casos por “exploratorios y más similares” (Gerring & Cojucaru, 2015). Esto quiere decir que los casos son similares pero difieren en los resultados o en la variable dependiente. Como el propósito de este tipo de estudio es identificar las posibles causas que llevaron a tener resultados distintos, se estudian hasta las más leves diferencias dentro de las similitudes.

Los casos seleccionados son similares en cuanto a sus relaciones con el sector privado; sin embargo, estas relaciones han tenido efectos distintos. Mientras que en IMARPE se puede hablar de una especie de captura, en SENASA hay fortalecimiento y profesionalización. Aquello se condice con la comparación de las dos vertientes sobre las relaciones entre sector privado y Estado: por un lado, el sector privado ayuda al fortalecimiento estatal y por otro lado, se produce una captura. Por supuesto, aquello no implica que conforme

avance la investigación, el criterio pueda variar. No se descarta la posibilidad de que el SENASA también pueda mantener una relación de captura.

En segundo lugar, como también se analizan las trayectorias de ambos casos y se comparan implícitamente los cambios que han tenido en el tiempo para definir cada trayectoria, otro de los criterios de selección es el de comparación en el tiempo. En el caso del SENASA se trata de un estudio de tipo “Least-likely crucial” y, en el caso del IMARPE se trata de un estudio de tipo “Pathway crucial”.

Por un lado, como explican Gerring & Cojucaru (2015), el propósito de un estudio de tipo “Least-likely crucial” es demostrar una hipótesis seleccionando un caso que parece menos probable de responder a los mecanismos causales planteados. Así, el SENASA es una entidad que no responde a la relación más frecuente entre el sector privado y el sector estatal: la captura. Por otro lado, también según Gerring & Cojucaru (2015), en un estudio de tipo “Pathway crucial” los mecanismos causales son mayores respecto a las condiciones de fondo. De este modo, el IMARPE ejemplifica cómo las relaciones entre el sector privado y el sector estatal terminan en una captura o colusión.

Una última justificación recae en el tipo de sector al que pertenecen el SENASA y el IMARPE: las relaciones con las entidades internacionales y lo técnico y científico vinculado al sector agrario y de producción. En ese sentido, ambos casos son instituciones con reconocimiento, tienen relación con el sector productivo y se vinculan mucho con sectores poderosos en la economía (produciendo resultados distintos). En el caso del SENASA, tiene vinculación con empresas agroexportadoras y en el caso del IMARPE, tiene vinculación con empresas pesqueras y con la Sociedad Nacional de Pesquería. Por tanto, los casos tienen valor al permitir someter la hipótesis respecto al tema e ilustrar el tema general (la autonomía estatal respecto a los vínculos con el sector privado).

5.2. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Para resolver el problema de investigación, la propuesta se enmarca en una estrategia de dos etapas: descriptiva y explicativa. Así pues, se plantea que

el diseño de investigación apropiado es uno de tipo observacional cualitativo por las siguientes razones: 1) se busca analizar y comparar las trayectorias de cambio y causalidad en el SENASA y el IMARPE, 2) la selección de ambos casos no ha sido aleatoria y 3) los casos no se corresponden con una muestra de N grande. En un diseño observacional, se estudian las posibles causas que conducen a un efecto determinado (variable dependiente); por tanto, sería efecto de la causa (Goertz & Mahoney, 2012; Ragin, 1997). Aquello se condice con lo que la propuesta busca: las causas de las diferencias en autonomía entre los casos del IMARPE y del SENASA (los cuales poseen una trayectoria similar de fortalecimiento estatal relacionado al poder empresarial). De igual forma, un estudio observacional puede llegar a tener una fuerte validez externa, que implica mayor posibilidad de generalizar resultados (Manheim y Rich, 1988).

Respecto al diseño cualitativo, Hernández-Sampieri y Torres (2018, p.21), sostienen que este “da profundidad a los datos, la dispersión, la riqueza interpretativa, la contextualización del ambiente o entorno, los detalles y las experiencias únicas. También aporta un punto de vista 'fresco, natural y holístico' de los fenómenos, así como flexibilidad”. Así, los casos del SENASA y del IMARPE, como unidades observacionales, pueden ser rigurosa y profundamente analizados.

En ese sentido, se plantea el uso de un doble método: En primer lugar, un *process tracing* o seguimiento de procesos (Collier, 2011) para la etapa descriptiva de evaluación de las trayectorias de cada caso. El *process tracing* permitirá explicar a detalle cada una de las trayectorias de los casos y recabar información suficiente como para dar crédito a las hipótesis propuestas o aumentar/quitar otras.

En segundo lugar, y de forma central, se hará uso del método comparado para la etapa explicativa de los factores causales. Como sostienen Slater & Ziblatt (2013), el método comparado puede generar validez interna y externa en tanto los argumentos contengan variables generales, en tanto se busquen variaciones representativas y en tanto los casos sean lo suficientemente sólidos como para rechazar explicaciones alternativas. De este modo, la comparación entre el IMARPE y el SENASA (casos con diferencias y similitudes) resulta ser

la mejor forma de responder a la pregunta de investigación. Al tener la posibilidad de abarcar divergencias y convergencias entre distintas variables y unidades de análisis, el método comparado sigue siendo la gran estrella por encima de otros métodos (Slater & Zibblatt, 2013). Tanto el método comparado como el *process tracing* se complementan bien con el diseño observacional cualitativo, pues buscan contribuir a la inferencia descriptiva y causal (Collier, 2011).

5.3. RECOJO DE INFORMACIÓN Y MAPEO DE ACTORES

Debido a las etapas ya señaladas que seguirá la investigación, los métodos para la recolección de información empírica serán los siguientes: En una primera etapa descriptiva, para el seguimiento y reconstrucción de las trayectorias de fortalecimiento estatal del SENASA y del IMARPE, se realizará un análisis documentario en base a notas de prensa, revisión de hojas de vida de los funcionarios, revisión del cuadro de contratación de personal, revisión del portal de transparencia e información proporcionada por las mismas entidades siguiendo el trámite de acceso a la información pública.

En una segunda etapa explicativa, para indagar sobre las causas de las diferencias entre ambas entidades, se realizarán entrevistas en profundidad y semiestructuradas a actores clave en el proceso de fortalecimiento estatal (funcionarios de las mismas entidades, representantes del sector privado, investigadores, agricultores, etc.). Se entiende por entrevista en profundidad a “reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros [...] dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras. Las entrevistas en profundidad siguen el modelo de una conversación entre iguales, y no de un intercambio formal de preguntas y respuestas” (Taylor y Bogdan, 1986, p. 3).

De esta forma, la finalidad de una entrevista en profundidad es obtener mayor acercamiento a ideas y supuestos propios de los actores involucrados: cuáles son sus perspectivas y cómo evalúan los cambios en el tiempo. Por ello,

el mapeo de actores³ es el que sigue. Tanto en el caso del IMARPE como en el SENASA, para poner a prueba a las hipótesis, se requieren de actores relevantes en la evaluación de tres dimensiones: el funcionamiento interno de las agencias (que servirá para evaluar el nivel de discrecionalidad de la burocracia y el grado de vinculación con la sociedad), el nivel de concentración del poder empresarial y las trayectorias de fortalecimiento (que servirá para evaluar la presencia de presiones externas).

Respecto al IMARPE, en primer lugar, los actores para la evaluación del funcionamiento interno de la institución son los siguientes: Miguel Ángel Ñiquen, Director General de Investigaciones de Recursos Pelágicos del IMARPE; Víctor Yépez Pinillos, Director General de Investigaciones en Acuicultura del IMARPE; Wendy Huerta Rodríguez, Gerente General del IMARPE; Dimitri Gutierrez Aguilar, Director General de Investigaciones Oceanográficas y Cambio Climático del IMARPE; Pedro Castillo Valderrama, Director General de Investigaciones en Hidroacústica, Sensoramiento Remoto y Artes de Pesca del IMARPE; y Carmen Yamashiro Ginoza, Directora General de la Dirección General de Investigaciones de los Recursos Demersales y Litorales del IMARPE.

En segundo lugar, para la evaluación del nivel de concentración de poder empresarial, lo más adecuado es entrevistar a actores provenientes de las empresas privadas o que tengan alguna posición respecto al sector pesquero. Son los siguientes: Francisco Paniagua Jara, miembro de la reconocida empresa pesquera CFG Investment; Diana Guzmán, Gerente Comercial de la Pesquera Diamante; y Patricia Majluf Chiok, Vicepresidenta de Oceana en Perú (ONG internacional que se dedica a la conservación de los océanos en el mundo), ex Viceministra de la Producción y ex Vicepresidenta de IMARPE. Majluf siempre ha mantenido posturas críticas sobre IMARPE con el sector privado.

Y en tercer lugar, para la evaluación de las trayectorias de fortalecimiento, es conveniente entrevistar a personas que hayan seguido la historia del IMARPE y/o que hayan tomado importantes decisiones en las esferas más altas de poder. Son las siguientes: Rocío Barrios, ex Ministra de la Producción que se pronunció

³ Las direcciones de correos electrónicos y teléfonos de las personas a entrevistar se encuentran en un anexo exterior al presente documento.

sobre la alteración del número de biomasa en la pesca de anchoveta y decidió la reforma del IMARPE; Cayetana Aljovín, Directora de la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP) que como se sabe, tiene una historia de vinculación con el IMARPE; y Milagros Salazar, Directora de Convoca Perú que ha publicado varios artículos de investigación en torno al IMARPE.

Respecto al SENASA, en primer lugar, los actores para la evaluación del funcionamiento interno de la institución son los siguientes: Gabriel Amilcar Vizcarra Castillo, Secretario Técnico del SENASA; Oscar Pineda Coronel, Director General de la Dirección de Insumos Agropecuarios e Inocuidad Agroalimentaria del SENASA; Perpetua Aranguri Castro, Jefa del Órgano de Control Institucional del SENASA; Rafael Guillén Encinas, Director General de la Oficina de Centros de Diagnóstico y Producción del SENASA; Máximo Salazar Rojas, Director General de la Oficina de Planificación y Desarrollo Institucional del SENASA; y Luis Humberto Villa Villa, Director General de la Oficina de Administración del SENASA.

En segundo lugar, para evaluar el nivel de concentración empresarial, resulta conveniente entrevistar a miembros de empresas agroexportadoras o con alguna vinculación al sector agrícola. Son los siguientes: Juan Bueno Tadeo, Representante del Grupo Gloria en Huacho-Lima; Samuel Dyer Coriat, Presidente Ejecutivo de Camposol Perú (empresa agroindustrial dedicada a la producción de paltas); y Yoselyn Malamud, miembro de Agrícola Virú (empresa dedicada a la producción de frutas y vegetales).

Por último, para la evaluación de las trayectorias de fortalecimiento, los actores a entrevistar son los siguientes: Janios Miguel Quevedo Valle, Jefe Nacional del SENASA; Andrés Castro Abanto, ex Jefe Nacional del SENASA de 1994 a 1995; José Espinoza Babilón, ex Jefe Nacional del SENASA de 2006 a 2007; y Juan José García Salazar, Gerente de Agro Pucalá y ex Ministro de Agricultura y Riego de 2006 a 2007. Los dos últimos actores cobran especial relevancia, puesto que son clave para entender el efecto de la firma del Tratado del Libre Comercio sobre el SENASA.

En suma, el marco metodológico permite evidenciar las diferentes relaciones que existen entre el sector privado y el Estado. La historia y las

diferencias entre las entidades pueden responder a la pregunta de investigación, poniendo énfasis en la agencia de los funcionarios y en el rol que juegan otros actores como los organismos internacionales. No deja de ser relevante destacar el tipo de funciones que cada entidad cumple: mientras una funciona como vigilante de calidad ante aspectos del ámbito internacional, la otra posee incentivos más locales que dependen de un trabajo en conjunto con los demás gremios del sector.

6. CONCLUSIONES

A partir de todo lo anterior, es posible concluir con lo siguiente: En primer lugar, las actividades productivas como pesquería y agroexportación han cobrado gran relevancia en los últimos años. Dentro de ello, las dos entidades que sobresalen son el IMARPE y el SENASA. La primera como entidad principalmente científica pero también con controversias que favorecen al sector privado pesquero. La segunda como una entidad dentro de las prioridades del sector privado agrario, pues necesita de fortaleza y autonomía para cumplir con sus funciones (funciones de las que dependen los intereses del sector privado). Siendo así, el balance central es que se acepta que las élites económicas y grupos empresariales tienen un impacto sobre el Estado y sus dependencias.

En segundo lugar, es necesario profundizar en cómo la sociedad y los políticos también pueden llegar a tener un impacto sobre el poder estatal. Como se mencionó en la revisión de literatura, hace falta evaluar las relaciones de funcionarios y burócratas. Dichos actores tienen un rol de agencia, como lo demuestra el caso del IMARPE y la alteración del número de biomasa de anchoveta. Las relaciones entre funcionarios pueden ser variable de cambios importantes entre las dinámicas de autonomía y capacidad estatal.

Finalmente, las relaciones entre sector privado y Estado (o dependencias del Estado), que se plasman en las diferencias de autonomía en los casos del SENASA y el IMARPE, pueden ser entendidas desde diversas perspectivas de autonomía y capacidad estatal. Los conceptos de *embedded autonomy* (Evans, 1994) y *captura política* (Crabtree y Durand, 2017) demuestran que muchos cambios pueden ser producidos no por un aumento o disminución de los niveles de capacidad y autonomía, sino por la concepción que se tiene de ambas categorías. Asimismo, una perspectiva multinivel también es propicia para abordar las divergencias y dinámicas en las relaciones de poder.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Angulo Villarreal, N. (2019). El Estado y la promoción de modalidades económicas asociativas en el Perú. *Revista Cultura Económica*, 37(97), 113–142.
- Arce, M. (2005). *Market Reform in Society, Post-Crisis Politics and Economic Change in Authoritarian Peru*. The Pennsylvania State University Press: University Park, PA.
- Arroyo-Gordillo, P., Rojas-Delgado, M., & Kleeberg-Hidalgo, F. (2016). Diversificación productiva para mejorar la competitividad en los acuerdos comerciales del sector agroindustrial en el Perú. *Ingeniería Industrial*, (034), 137-164.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game*. Massachusetts Institute of Technology Press.
- Bersch, K., Praca S., & Taylor, M. (2017). Bureaucratic Capacity and Political Autonomy within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil". En Centeno, Miguel, Atul Kohli y Deborah Yashar, *States in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 157-183.
- Carrere, M. (2020). Crisis IMARPE: las posibilidades que se abren tras el mayor escándalo pesquero de los últimos años. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2020/02/peru-crisis-en-imarpe-opportunidades-tras-el-decreto-de-urgencia/>
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), 823-830.
- Completa, E. (2017). Capacidad Estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, vol. 22, núm. 1, pp. 111-140. Grupo Interuniversitario Postdata, Buenos Aires: Argentina.
- Coslovsky, S. & Nigam A. (2014). *Building State Capacity from Within: The Transformation of the Ministério Público in Brazil*. Manuscrito no publicado.
- Cotler, J. (1979). State and Regime: Comparative Notes on the Southern Cone and Enclave Societies. In D, Collier & F, Cardoso (Eds.). *The New Authoritarianism in Latin America* (pp. 255-282), Princeton University Press.

- Crabtree, J., & Durand, F. (2017). Perú: élites del poder y captura política. Universidad del Pacífico.
- Dargent, E. (2008). Islas de eficiencia y reforma del Estado: Ministerios de Economía y Salud 1990-2008. *Reporte final*. Lima: CIES/SASE.
- Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú: Una Agenda de Investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, PUCP.
- Decreto de Urgencia N°015-2020. (2020). Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo N°95, Ley del Instituto del Mar del Perú – IMARPE, para la mejora y el fortalecimiento del rol y la gestión institucional. Consultado en <https://www.gob.pe/institucion/imarpe/normas-legales/415007-015-2020>
- Decreto Legislativo N°1062. (2008) Decreto Legislativo que aprueba la Ley de inocuidad de los alimentos. Lima: Perú, 28 de junio de 2008. Consultado en <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01062.pdf>
- Decreto Ley N° 25902. (1992). Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura. Lima: Perú. Consultado en https://www.inia.gob.pe/wp-content/uploads/NormasSustantivas/N_15_Decreto_Ley_N_25902.pdf
- Durand, F. (2002). Business and the crisis of Peruvian democracy. *Business and Politics*, 4(3), 319-341.
- Durand, F. (2012). El debate sobre la captura del Estado peruano. *Perú Hoy: la gran continuidad*, 19-56.
- Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado: lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Oxfam.
- Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political science quarterly*, 94(4), 601-616.
- Evans, P. (1994). "El estado como problema y como solución". *Desarrollo Económico* 35 (140): 529-563.
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347-368.
- Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America* (No. 25). University of California Press.

- Gerring, J. & Cojocar. L. (2015). Case Selection: A Diversity of Methods and Criteria. *Draft*.
- Goertz, G., & Mahoney, J. (2012). *A tale of two cultures: Qualitative and quantitative research in the social sciences*. Princeton University Press.
- Guadalupe, C., Rodríguez, J. S., León, J., & Vargas, S. (2017). Estado de la educación en el Perú: análisis y perspectivas de la educación básica.
- Hernández-Sampieri, R., y Torres, C. (2018). *Metodología de la investigación* (Vol. 4). México eD. F DF: McGraw-Hill Interamericana.
- Instituto del Mar del Perú. (2012). *Reglamento de organización y funciones del Instituto del Mar del Perú – IMARPE*. Consultado en http://www.imarpe.pe/imarpe/archivos/informes/imarpe/adj_rof_imarpe.pdf
- Instituto del Mar del Perú. (2014). *50 años de Mar y Ciencia*. Callao: Perú. Recuperado de <http://biblioimarpe.imarpe.gob.pe/handle/123456789/2301>
- Instituto del Mar del Perú. (2018). Se conmemoró 55 años de creación del Instituto del Mar del Perú. Consultado en http://www.imarpe.gob.pe/imarpe/archivos/noticia/imarpe_noticia_noticia_v55_rev0.pdf
- Instituto del Mar del Perú. (2020). *Instituto del Mar del Perú – IMARPE*. Lima: Perú. Recuperado de <http://www.imarpe.gob.pe/imarpe/>
- Kamphuis, C. (2012). El derecho y la convergencia del poder público y el poder empresarial: la desposesión campesina y la coerción privatizada en el Perú. *Revista latinoamericana de derecho social*, (15), 57-112.
- Kliksberg, B. (1999). *Desigualdad y desarrollo en América Latina: el debate postergado*. Centro de Documentación en Políticas Sociales, Buenos Aires.
- La República. (2020a). Pesqueras Exalmar, Diamante, TASA y CFG Investment recibieron información filtrada de IMARPE. Recuperado de <https://larepublica.pe/economia/2020/02/13/pesqueras-exalmar-diamante-tasa-y-cfg-investment-recibieron-informacion-filtrada-de-imarpe/>
- La República. (2020b). Decreto garantiza independencia y solvencia científica de IMARPE. Recuperado de <https://larepublica.pe/politica/2020/01/24/instituto-del-mar-peruano-decreto-garantiza-independencia-y-solvencia-cientifica-de-imarpe/>

- Ley N°23230. (1981). Ley del Instituto del Mar del Perú – IMARPE. Lima: Perú, 26 de mayo de 1981. Consultado en http://www.imarpe.pe/imarpe/archivos/informes/imarpe_ley_imarpe.pdf
- Lipsky, M. (2007). Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. *Politics of Policy Making and Implementation. Book Report.*
- Mahoney, J. (2001). *The legacies of liberalism: Path Dependence and Political Regimen in Central America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Manheim, J. B. y Rich, R. (1988). Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política. Madrid: Alianza Editorial.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185-213.
- Sabatier, P. A. & Mazmanian, D. A. (1981). *Effective policy implementation*. Free Press.
- Mendoza, J., & Galeana, F. (2013). La formación del orden hegemónico: Límites y aperturas del neoliberalismo en Perú y México. In Vázquez D. & Aibar J. (Autores), *Procesos políticos de América Latina: Una lectura crítica del neoliberalismo* (pp. 21-66). FLACSO-México.
- Migdal, J., Kohli, A., & and Shue, V. (1994). *State Power and Social Forces: Struggles and Accommodation*. Cambridge M.A.: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1993). On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, 21(8), 1355-1369.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/N°4. Recuperado de https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/307/06R1995v2_n_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland. *University of California: Berkeley, LA, USA.*
- PromPerú. (2017). *Informe Mensual de Exportaciones: Enero 2017*. Recuperado de

<http://www.siicex.gob.pe/siicex/documentosportal/104506851rad6B52F.pdf>

- PromPerú. (2020). *Informe Mensual de Exportaciones: Enero 2020*. Recuperado de <http://www.siicex.gob.pe/siicex/documentosportal/enero-2020-resumen-cifras-exportacion.pdf>
- Ragin, C. (1997). Turning the table: How case-oriented research challenges variable-oriented research. *Comparative Social Research*, (17), 27-42.
- Remy, M. I. (2015). *Desigualdad Territorial en el Perú. Reflexiones Preliminares*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Resolución Directoral N°51-2007-AG-SENASA-DSV. (2007). “Declaran como áreas libres de la mosca de la fruta a las regiones de Tacna y Moquegua”. Lima: Perú, 29 de diciembre de 2007. Consultado en <https://www.senasa.gob.pe/senasa/descargasarchivos/2014/10/RD-51-2007-AG-SENASA-DSV-Declara-AL-Tacna-Moquegua.pdf>
- Schrank, A. (2009). “Professionalization and Probity in a Patrimonial State”, *Latin American Politics and Society* 51 (2): 91-114.
- Servicio Nacional de Sanidad Agraria. (2017). *25 años SENASA: El libro por el aniversario*. Recuperado de <http://www.senasa.gob.pe/senasacontigo/25-anos-senasa-el-libro-por-el-aniversario/>
- Servicio Nacional de Sanidad Agraria. (2020). *Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA)*. Recuperado de <https://www.senasa.gob.pe/senasa/>
- Servindi. (2020). Aguas Movidas en el Instituto del Mar del Perú (IMARPE). Recuperado de <https://www.servindi.org/actualidad-opinion/03/02/2020/aguas-movidas-en-el-instituto-del-mar-del-peru-imarpe>
- Sistema Integrado de Estadística Agraria (SIEA). (2020). *El Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA*. Lima: Perú. Recuperado de <http://siea.minagri.gob.pe/siea/?q=el-servicio-nacional-de-sanidad-agraria-%E2%80%93-senasa>
- Skocpol, T. (2007). El Estado regresa al primer plano: estrategia de análisis en la investigación actual. En: Carlos Acuña (ed.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Slater, D., & Ziblatt, D. (2013). The enduring indispensability of the controlled comparison. *Comparative Political Studies*, 46(10), 1301-1327.

Sociedad Nacional de Pesquería. (2020). Comunicado de gremios empresariales. Recuperado de <https://www.snp.org.pe/comunicado-de-gremios-empresariales/>

Taylor, S. J., y Bogdan, R. (1986). Introducción: ir hacia la gente. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, 20.

Urteaga, M. (2017). Cuando los poderosos pierden: Poder empresarial y regulación del cultivo de semillas transgénicas en el Perú. [Tesis de Pregrado]. Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/9685>

8. ANEXOS

Anexo 1: Mapeo de actores para el IMARPE

| IMARPE | | |
|--|-------------------------------|---|
| | Nombres | Cargo |
| Actores para evaluar el funcionamiento interno de las agencias | Miguel Ángel Ñiquen Carranza | Funcionario de IMARPE |
| | Víctor Eduardo Yépez Pinillos | Funcionario de IMARPE |
| | Wendy Huerta Rodríguez | Funcionaria de IMARPE |
| | Dimitri Gutierrez Aguilar | Funcionario de IMARPE |
| | Carmen Yamashiro Ginoza | Funcionaria de IMARPE |
| | Pedro Castillo Valderrama | Funcionario de IMARPE |
| Actores para evaluar el nivel de concentración del poder empresarial | Francisco Paniagua Jara | Miembro de CFG Investment |
| | Diana Guzmán | Gerente Comercial de Pesquera Diamante |
| | Patricia Yamile Majluf Chiok | Vicepresidenta de Oceana en Perú, ex Viceministra de la Producción (2012) y ex Vicepresidenta de IMARPE (2011-2012) |
| Actores para evaluar el inicio y fin del camino de fortalecimiento | Rocío Barrios Alvarado | Ministra de Comercio Exterior y Turismo y ex Ministra de la Producción (2019-2020) |
| | Cayetana Aljovín Gazzani | Directora de la Sociedad Nacional de Pesquería |
| | Milagros Salazar Herrera | Periodista en IDL Reporteros y Directora de Convoca Perú |

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2: Mapeo de actores para el SENASA

| SENASA | | |
|--|-----------------------------------|---|
| | Nombres | Cargo |
| Actores para evaluar el funcionamiento interno de las agencias | Gabriel Amilcar Vizcarra Castillo | Funcionario de SENASA |
| | Oscar Pineda Coronel | Funcionario de SENASA |
| | Perpetua Mercedes Aranguri Castro | Funcionaria de SENASA |
| | Rafael Guillen Encinas | Funcionario de SENASA |
| | Máximo Salazar Rojas | Funcionario de SENASA |
| | Luis Humberto Villa Villa | Funcionario de SENASA |
| Actores para evaluar el nivel de concentración del poder empresarial | Juan Bueno Tadeo | Representante de Grupo Gloria - Huacho |
| | Samuel Dyer Coriat | Presidente Ejecutivo de Camposol Perú |
| | Yoselyn Malamud | Miembro de Agrícola Virú |
| Actores para evaluar el inicio y fin del camino de fortalecimiento | Janios Miguel Quevedo Valle | Jefe de SENASA |
| | Andrés Castro Abanto | Ex Jefe de SENASA (1994-1995) |
| | José Espinoza Babilón | Ex Jefe de SENASA (2006-2007) |
| | Juan José García Salazar | Ex Ministro de Agricultura y Riego (2006-2007) y Gerente de Agro Pucalá |

Fuente: Elaboración propia.