

Capacidades estatales en espacios subnacionales: Una lectura desde las resistencias a la erradicación de hoja de coca en un valle cocalero del Perú

Nicolás Zevallos Trigoso
Laboratorio de Criminología y Estudios sobre la Violencia
Grupo de Investigación sobre el Estado en el Perú (GICEP)
Pontificia Universidad Católica del Perú
nzevallos@pucp.pe

Panel: Seguridad ciudadana, narcotráfico y consumo de drogas

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

Capacidades estatales en espacios subnacionales: Una lectura desde las resistencias a la erradicación de hoja de coca en un valle cocalero del Perú¹

Nicolás Zevallos Trigoso²

Resumen

El diálogo que sostiene el Estado con los actores locales representa un reto para su capacidad de implementar políticas a nivel subnacional. El 2014, esta situación se hizo evidente con los problemas que presentó el control de cultivos en un valle cocalero del Perú. Sin embargo, la exploración del caso señala que los problemas para responder a estas resistencias derivaron de la fragmentación de la posición estatal, y de la posibilidad de una de estas agencias para incidir en la suspensión de estas medidas. Ello hace evidente el impacto de un desarrollo diferenciado de capacidades entre las agencias estatales sobre el logro de objetivos de política a escala subnacional.

El control de economías ilícitas a escala subnacional.-

¿Cómo responde el Estado a la interacción con la sociedad en la implementación de políticas para el control de economías ilícitas a escala subnacional? El territorio peruano ofrece diversos escenarios donde esta relación cuestiona la capacidad estatal para controlar las actividades asociadas a estas economías. Una de estas situaciones tuvo lugar el 2014, cuando el despliegue de las acciones de erradicación en el Valle de los Ríos, Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM, en adelante), fue suspendido debido a la resistencia de los actores locales. Ello impidió que se pudiera controlar los cultivos ilícitos en principal zona de producción cocalera del país.

En términos prácticos, estos escenarios afectan la eficacia de las políticas de control de economías ilícitas. Se debe tener en perspectiva que la dinámica productiva y comercial del tráfico ilícito de drogas, de la extracción ilegal de oro o de la tala ilegal de madera, implica el dominio de los espacios subnacionales donde se desarrollan. Ello genera intereses locales dispuestos a movilizarse para resistir a los controles desplegados. Dado que la regulación de algunas de las actividades que integran estos circuitos ofrecen un margen de legalidad, la defensa política de las mismas compone el repertorio disponible para resistir al control.

Estas particularidades hacen importante comprender cómo responde el Estado a estas resistencias. Buena parte de la literatura sobre la política de drogas –en particular la referida al control de cultivos- se ha concentrado en evaluar la pertinencia de los enfoques prohibitivos para atender problemas de corte socioeconómico. Sin embargo, son escasas las

¹ El presente documento ha sido elaborado en el marco del proyecto “Capacidad de Respuesta del Estado en el Perú: Crisis, Desafíos y Entorno Cambiante”, desarrollado por el Grupo de Investigación sobre el Estado en el Perú, de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

² Candidato a doctor en Ciencia Política, Máster en Ciencia Política y Bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es docente de la Escuela de Gobierno, integrante del Grupo de Investigación sobre el Estado en el Perú e Investigador Principal del Laboratorio de Criminología de la PUCP. nzevallos@pucep.pe

exploraciones que se concentran en los factores que afectan la eficacia de las mismas. En el caso de referencia, estos factores no parecen provenir de aspectos técnicos o burocráticos, sino de la capacidad para interactuar con los actores locales para lograr los objetivos trazados en la política pública.

Estas premisas llevan a preguntar *cómo operó la relación entre el Estado y los actores locales en la implementación de las acciones de erradicación de cultivos ilícitos de hoja de coca en el VRAEM durante el 2014*. Tres objetivos específicos ayudarán a responder a esta pregunta: i) describir el proceso de diálogo entre el Estado y los actores locales del VRAEM en este contexto; ii) determinar la posición de los actores estatales y sociales durante el diálogo y iii) explicar los factores que llevaron a que el diálogo derive en la suspensión de las acciones de erradicación en el valle.

Se parte de la hipótesis que la interacción entre el Estado y los actores involucrados se estructuró según el nivel de influencia que tuvieron para incidir operativa (micro), estratégica (meso) o políticamente (macro) en el despliegue de estas medidas. Bajo esta estructura, la dinámica de las relaciones estuvo caracterizada por resistencias a nivel micro, la capacidad de articulación de los intereses entre los tres niveles y la unidad de la postura estatal. La lectura de estos elementos permite comprender que la no implementación de la erradicación estuvo relacionada con la fragmentación de la posición estatal frente a las resistencias locales.

El estudio plantea un enfoque cualitativo y ofrece un análisis descriptivo – explicativo del fenómeno que es materia de investigación. Para tal fin, se utilizaron tres herramientas cualitativas: revisión de archivo bibliográfico de informes de gestión, normativa y prensa, entrevistas en profundidad a especialistas y actores involucrados, así como observación no participante de manera complementaria en las localidades del Valle. Las labores de recojo de información se desarrollaron durante el año 2014 en la ciudad de Lima, para el contacto con actores estatales de alcance nacional, y en tres localidades del VRAEM (San Francisco, Pichari y Sivia) durante el mismo año.³

El documento se divide en tres secciones. Primero, se revisan los elementos teóricos que sustentan el análisis realizado en este caso sobre las capacidades estatales para la implementación de políticas a nivel subnacional. Segundo, se presentan los hallazgos del caso de estudio, cumpliendo los objetivos específicos de investigación propuestos (describir el diálogo, determinar situación de los actores y explicar los factores de la dinámica). Tercero, se plantean algunas conclusiones sobre los hallazgos, haciendo un balance sobre el peso que ha tenido en este proceso las contraposiciones entre las propias agencias estatales, antes que las resistencias de los actores sociales locales.

³ Dadas las características del tema estudiado y del contexto territorial donde se desarrollo parte del trabajo en terreno, el estudio ha seguido lineamientos éticos y de seguridad estrictos, de acuerdo a lo previsto por el Comité de Ética para la Investigación con Seres Humanos y Animales, así como por el Laboratorio de Criminología Social y Estudios sobre la Violencia, ambos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Elementos para el estudio de las capacidades estatales a escala sub-nacional.-

La Ciencia Política no ha convenido en una definición única de capacidades estatales (Cárdenas 2010). Sin embargo, en términos generales, se las puede entender como la habilidad con la que tanto los líderes como las agencias estatales cuentan para cumplir sus funciones, alcanzando sus objetivos de manera efectiva y logrando que los actores sociales cumplan con sus mandatos (Grindle and Hilderbrand 1995; Isuani 2010). En este escenario, algunos estudios consideran que las políticas públicas cumplen un papel importante en la lectura de estas capacidades, en tanto son estas últimas las que dan cuenta de los objetivos que deberá cumplir el Estado usando las habilidades mencionadas (Repetto 2007; Alonso 2007; Lattuada and Nogueira 2012).

El estudio de las capacidades estatales plantea como necesidad superar la lectura dicotómica que clasifica a los Estados como fuertes o débiles (Giraudy 2012). El desarrollo de diversas aproximaciones reconoce la posibilidad de desglosar estas capacidades en diversos elementos. Desde una perspectiva acotada, algunas lecturas plantean la existencia de al menos dos elementos, relacionados con su funcionamiento burocrático y con la relación que mantienen con el entorno sociopolítico (Alonso 2007; Repetto 2007; Lattuada and Nogueira 2012). Otras perspectivas se extienden hasta desagregar las capacidades en cinco aspectos, que integran desde los recursos humanos hasta su presencia efectiva en los territorios donde el Estado debe tener cobertura (Grindle and Hilderbrand 1995). En términos generales, la literatura parece coincidir en al menos tres dimensiones donde se desarrollan estas capacidades estatales: la burocracia, la relación que construye con los actores y el alcance territorial (Soifer and vom Hau 2008; Soifer 2012). De esta manera, las múltiples combinaciones de estos elementos básicos ayuda a superar las limitaciones de la lectura dicotómica al brindar elementos con los que estudiar las carencias que manifiesta el Estado en cada uno de estos componentes (Giraudy 2012).

Una de estas dimensiones es materia de interés particular del presente estudio: la que refiere a la relación que sostiene el Estado con los actores sociales. Como se ha señalado, una particularidad del tema y caso seleccionado, es la disposición que tienen los actores frente a la implementación de políticas que afectan sus intereses. En este contexto, estudiar las capacidades estatales requiere integrar la interacción que el Estado sostiene con el entorno, a fin de comprender que capacidad tiene para lograr que otros actores cambien su conducta o no limiten la eficacia de sus intervenciones. La literatura entiende la importancia de esta aproximación, debido a que la expansión de las intervenciones estatales implica mayor margen de exposición a estas interacciones que interpelan las capacidades del Estado para lograr los objetivos propuestos (Isuani 2010; Alonso 2007; Aguilar Villanueva 1992). En esta línea, se reconoce que, si en términos generales las capacidades estatales resultan bienes escasos, la dimensión política en la que se desarrollan estas relaciones no es ajena a esta consideración. La posibilidad de poner en práctica una medida de política dependerá de la interacción sostenida con los actores involucrados, lo que implica a su vez que se trata de consideraciones situacionales, que pueden variar en el tiempo, de acuerdo a los contextos y según el poder de los participantes (Alonso 2007; Aguilar 1993; Repetto 2007). En este

escenario, es posible identificar una vertiente despótica en la que el Estado no toma mayor contacto con los actores para implementar sus medidas y lograr sus objetivos con autonomía. En contraste, es posible también identificar una aproximación desde la cual el Estado requiere desarrollar un poder infraestructural que le permita penetrar los estamentos de la sociedad para alcanzar sus objetivos. En contextos democráticos y de economías capitalistas, los Estados aparecen como entidades despóticamente débiles, por lo que tienen la necesidad de fortalecer su poder infraestructural para lograr sus objetivos (Mann 1984)

Como se señala, las políticas públicas devienen en escenarios naturales para comprender como actúan estas relaciones son las políticas públicas. Esto se sostiene, en primer lugar, debido a que es esta la que contiene y expresa la voluntad y los objetivos para los cuales el Estado requiere contar con capacidades (Repetto n.d.; Pressman and Wildavsky 1984; Aguilar 1993; Isuani 2010). En segundo lugar, debido a que por su configuración, una de las principales características de las políticas públicas es la forma en que los actores interesados o afectados por la estas disponen sus recursos frente a las mismas (Cobb, Ross, and Ross 1976). En particular, el proceso de implementación, entendido como el curso de acciones que implican la materialización de los objetivos de política, remarca la importancia que tiene esta dimensión relacional, dada la confluencia de intereses en esta etapa del ciclo de políticas, caracterizada por las maniobras que los actores involucrados desarrollan para controlar la eficacia de la política (Aguilar 1993; Bardach 1977). Precisamente, una de las primeras limitaciones que reconocen los estudios sobre la implementación, derivan de la participación de demasiados actores con intereses contrapuestos (Berman 1978). Para hacer aun más complejo este escenario, la literatura sobre implementación de políticas señala que es en los espacios sub-nacionales donde se generan las principales afectaciones a la posibilidad de cumplir los objetivos trazados. La aproximación territorial resulta clave en la implementación de estas medidas, asunto que resulta aun más notorio en escenarios donde el problema público refiere al control del espacio (Mann 1984; Soifer 2012). En esa línea por ejemplo, retomando la dimensión relacional, se señala la importancia de la formación de coaliciones locales con los individuos afectados por la medida de políticas, de manera que no obstruyan su puesta en práctica (Elmore 1979; Williams and Elmore 1976).

Por esa razón, el aterrizaje territorial de una política implica que el análisis de las capacidades que el Estado despliega en la dimensión relacional para su implementación, debe desarrollarse en al menos dos niveles, ya sea que aludan a las reglas de juego generales (nivel macro) o a las capacidades organizativas para la implementación operativa de las medidas a nivel local (nivel micro) (Alonso 2007). ¿Con que elementos se cuenta para llevar a cabo este análisis? El estudio de estos aspectos desde la ciencia política ofrece conceptos como *red de políticas*, que alude al entramado de actores que interactúan en torno al Estado, debido a su interés en determinada medida, y que participan de manera diferenciada de acuerdo al estadio de la misma (Burt 1994; Mann 1984; Aguilar Villanueva 1992; Kenis and Schneider 1991). Si bien el concepto brinda orden a las diversas relaciones existentes en este contexto, antes que la propia definición, lo importante de estas consideraciones radica en la necesidad de comprender como esta participación se vincula con el Estado (Atkinson and Coleman 1989). Para esto, la literatura propone en primer lugar, estudiar tanto el carácter estático (estructura)

como dinámico de las relaciones, explorando sus lógicas de acción y sus mecanismos de interacción para la movilización de recursos (Alonso 2007).

En ese orden de ideas, tomando como base estos elementos teóricos, lo que busca el presente artículo es explorar la estructura y dinámica de las interacciones entre el Estado y los actores locales, para con ello proponer elementos que permitan analizar como las mismas generan consecuencias específicas. En términos prácticos, el estudio nos enseña como esta estructura y dinámica puede llevar a diferentes resultados, ya sea por a las tensiones que se generan entre el Estado y los actores locales, como por las interacciones entre las propias entidades estatales. Adelantando algunas conclusiones, una misma forma de intervención va a estar condicionada por el tipo de resistencias que se generan en el contexto, la posibilidad de que las mismas se articulen a los intereses de otros actores con mayor poder en la toma de decisiones y, muy en particular, por la unidad que muestre el Estado frente a la medida de política a implementar.

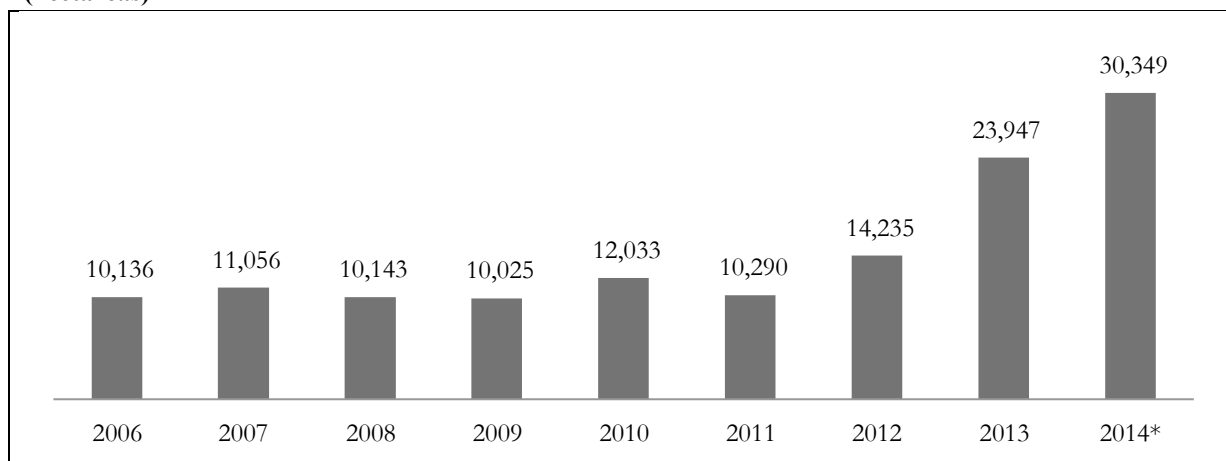
La respuesta del Estado peruano ante la resistencia a las acciones de erradicación en el VRAEM.-

1. El curso hacia la (no) implementación de las acciones de erradicación en el VRAEM durante el 2014.-

Como se adelantó, el control de cultivos de hoja de coca ha generado importantes tensiones en el Perú desde sus orígenes. Con la aprobación a finales de los años setenta de la normativa que reprime el tráfico ilícito de drogas, que sentaba las bases para la proscripción del cultivo en determinados territorios, surgían en el país las primeras reacciones de defensa organizada de esta actividad agrícola (Gootemberg 2003). Así empezó a hacerse visible la impronta del movimiento cocalero, recorriendo las cuencas donde tenía presencia este cultivo desde La Convención en el Cusco, hasta el Alto Huallaga, en San Martín y Huánuco. Poco tiempo después, los primeros operativos de erradicación de cultivos de hoja de coca ubicados en zonas no autorizada (considerados por ende ilícitos), agravaban aun más la tensión. Durante años, el principal escenario para estas movilizaciones contra la implementación de las acciones de erradicación fue, sin duda alguna, el Alto Huallaga.

A pesar de las diversas críticas a la erradicación (concentrarse en la actividad menos rentable de la producción de cocaína, afectar al agricultor cocalero y no a los traficantes, estar poco articulada a otras medidas de control, etc.), esta medida aparece como una de las más efectivas en el cumplimiento de las metas planificadas durante los últimos años. Así, desde el 2006, el accionar del Proyecto Especial CORAH, entidad adscrita al Ministerio del Interior y creada para el desarrollo de las acciones de erradicación, ha cubierto e incluso superado las metas operativas dispuestas. Con estas cifras, a partir del 2012, el Estado se propuso incrementar las hectáreas cultivadas, pasando de las 10 mil regularmente establecidas a 30 mil en el 2014, meta que llegó a ser finalmente superada en este último año.

Gráfico 01. Evolución de la superficie de cultivos de hoja de coca erradicada entre el 2006 y el 2014* (hectáreas)



Elaboración propia en base a Informe de Monitoreo de Cultivos UNODC-Devida

**Información publicada en medios de comunicación por el Ministerio del Interior a Noviembre del 2014*

Cabe señalar que, en todos estos años, las acciones de erradicación se concentraron en los departamentos de San Martín, Huánuco y Ucayali, que corresponden a las cuencas del Alto Huallaga y del Aguaytía. Los cultivos ubicados en Ayacucho, Cusco y Junín que corresponden al VRAEM nunca fueron materia de este tipo de medidas de control. Si bien con la aprobación del Plan VRAE en el 2006 se generó expectativa sobre la implementación de estas acciones, las mismas no llegaron a desplegarse. Pasado el tiempo, el ingreso al valle volvió a estar en agenda hacia finales del 2012, pero es recién con el logro de una cifra record en la erradicación durante ese último año que el tema nuevamente cobra fuerza. Así, para el 2014, el plan anual de erradicación integró finalmente el desarrollo de estas acciones de erradicación en el Valle. Una de las primeras medidas que evidenció esta intención, fue el inicio de las coordinaciones para el despliegue operativo del CORAH en la zona, a fin de garantizar el soporte logístico y operativo a las acciones de interdicción.

Estas coordinaciones preliminares, junto con el rebote en medios de declaraciones de la titular de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - Devida (ente rector de la política antidrogas) respecto a la decisión de ingresar a erradicar durante el 2014, fueron tomadas por los actores del VRAEM como una clara muestra de las intenciones de materializar las acciones de erradicación en el valle. Como reacción, las organizaciones de agricultores, lideradas principalmente por cocaleros, retomaron su agenda de movilización. Hacia febrero del 2014 se realizó en Palmapampa un congreso de agricultores, convocados por la Federación de Productores Agrícolas del VRAE - FEPAVRAE. La agenda de discusión pasaba por constituir una plataforma de reclamos y defensa ante la posibilidad de ingreso de la erradicación. Hacia marzo del 2014, una movilización en el marco de estos reclamos significó la paralización de los principales distritos del VRAEM por espacio de cinco días.

Llegó el CORAH a desplazar logística para parar el campamento en noviembre del 2013. Se llegó a hacer la señal (...) ya el CORAH en 2014 empieza a negociar con la Universidad. (Funcionario estatal)

En qué momento salta esa declaración de la señora Masías de que la erradicación se iba a realizar, de que estaba jurado y sacramentado. (OL002-1)

Por ejemplo, ahí fue que cuando se hizo público la posibilidad de que se ingresara por primera vez a erradicar al VRAEM, hubo un movimiento por parte de distintos gremios cocaleros. (Funcionario estatal)

Como respuesta a estas movilizaciones, el Ejecutivo, a través de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, convocó hacia abril del 2014 a una mesa de trabajo integrada por organizaciones de agricultores del Valle, parlamentarios cercanos al movimiento cocalero, autoridades locales de los distritos del VRAEM, así como diversos sectores del poder Ejecutivo entre los que destacan Devida, la Dirección Ejecutiva Anti-Drogas de la PNP – DIREJANDRO, la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico Social del VRAEM – CODEVRAEM, las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Agricultura. En el marco de esta mesa se constituyeron grupos de trabajo para atender las demandas alcanzadas por los actores locales del VRAEM.

Al interior del Estado, Devida y DIREJANDRO lideraban la pretensión de mantener el curso de las acciones de erradicación en el valle para ese año, mientras que entidades como la CODEVRAEM y las propias Fuerzas Armadas, expresaban su preocupación por el desarrollo de estas medidas, mostrando resistencias. Las diversas reuniones de los grupos de trabajo de la mesa de diálogo, así como de las entidades del Estado realizadas no estuvieron libres tensiones entre los participantes del proceso, pero se desarrollaron siguiendo la línea de dar respuesta a las demandas de los agricultores cocaleros. Ya hacia los primeros días de mayo, algunos hechos darían cuenta de que la posición que empezaba a prevalecer en el gobierno nacional era la favorable a suspender el ingreso al valle.

Bueno, yo también me banqueé, hablé que era súper necesario cambiar las cosas, mencioné el ejemplo del Monzón, aunque es una zona diferente, pero miren qué bien está yendo. Cuánto se está incrementando (Especialista en tráfico ilícito de drogas)

El Ministro [de Agricultura] en alguna reunión con el Presidente le dice que Agricultura va a liderar el proceso. Claro, yo entendí esa orden del Presidente (Funcionario estatal)

Entonces en esa negociación se habla ya de reconversión productiva, ahí no se habla ya de erradicación, ahí tú ya hablas de subsidio de tres años para productores cocaleros. (Funcionario estatal)

Así, el 28 de mayo del 2014, el Ministro de Agricultura se presenta en Ayacucho junto a los dirigentes de FEPAVRAEM y la CONPACC⁴, exponiendo la nueva propuesta de trabajo del Estado peruano para la zona. Esta implicaba principalmente que i) el Ministerio de Agricultura asumiría el liderazgo de la estrategia en el VRAEM, ii) que se implementarían iniciativas de reconversión productiva para trabajar con los cultivos de hoja de coca, a fin de reemplazarlos por productos alternativos y por último pero no menos importante, iii) que no

⁴ Confederación Nacional de Productores Agrícolas de las Cuencas Cocaleras

se ingresaría con acciones de erradicación al valle durante el 2014. Pocos días después de este anuncio, la titular de Devida es convocada al despacho de la Presidencia del Consejo de Ministros y, de acuerdo a las versiones oficiales, se acepta su renuncia.

Tabla 01. Cronología del proceso de cara a la implementación de la erradicación en el VRAEM al 2014

Fecha	Hecho
Fines del 2012	Declaraciones señalando la importancia de ingresar a erradicar al VRAEM
Inicios del 2013	El Plan Anual de Reducción del Espacio Cocalero del 2013 no integró el ingreso al VRAEM ese año.
Fines del 2013	Se alcanza cifra record en la erradicación a nivel nacional. Se debate la importancia de ingresar al VRAEM el 2014
Inicios del 2014	El Plan Anual de Reducción del Espacio Cocalero del 2014 integra el ingreso al VRAEM ese año.
Febrero del 2014	Congreso de agricultores del VRAEM. Preparan pronunciamiento en contra de la erradicación
Marzo del 2014	Movilización en le VRAEM. Paralización de 5 días en los distritos
Abril del 2014	Mesa de trabajo con actores del VRAEM, convocada por el ejecutivo a través de la Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad. Actores del VRAEM proponen agenda de trabajo.
	Se forma mesa de trabajo temática para atender demandas de los actores locales del VRAEM. Devida y DIREJANDRO mantienen la postura de ingresar con erradicación
	Reuniones de coordinación entre sectores. Algunos muestran su rechazo a la implementación de acciones de erradicación, argumentando potencial conflicto social
Mayo del 2014	Presidencia determina que a) el Ministerio de Agricultura asumiría el liderazgo de la estrategia en el VRAEM, b) se implementarían iniciativas de reconversión productiva y c) no se ingresaría con acciones de erradicación en el 2014
	Titular de Devida es convocada a PCM y se acepta su renuncia

Elaboración propia

El proceso reseñado da cuenta del curso de acciones por las cuales el Estado respondió al diálogo establecido con los actores locales mediante la suspensión de las acciones de erradicación en el VRAEM para el 2014. En resumen, lo que el Estado pareció responder es que no estaba en capacidad de superar las condiciones sociopolíticas que llevarían a que las acciones de erradicación devengan en un conflicto social de importante envergadura. Lo particular del caso es que en este diálogo, es posible identificar hasta dos tipos de fuentes de las cuales se deriva esta respuesta. En primer lugar, la contraposición entre los actores del valle y las entidades del Ejecutivo. Se puede señalar que un factor clave en este proceso ha sido la fuerza con la que los actores locales llegaron a movilizarse para demostrar al Estado las potenciales repercusiones que tendría una medida de esta naturaleza.

Sin embargo, y tal como se verá en lo sucesivo, cabe destacar una segunda fuente: la resistencia de los propias entidades estatales participantes en esta mesa, ya que no todas compartían la posición de mantener el ingreso al valle. En esa línea, es válido argumentar preliminarmente que no solo la resistencia de los actores locales pesó en la respuesta dada por el Estado al suspender las acciones de erradicación. ¿Qué otros factores tuvieron impacto en esta determinación? Para responder a esta pregunta, resulta necesario, en primer lugar, determinar la posición de los actores en la estructura de las interacciones entre el Estado y los

actores locales. Ello con el objetivo de conocer hasta que nivel de influencia llegaron las posturas que sostenían un argumento contrario al despliegue de las acciones de erradicación en el VRAEM. Ello permitirá, en segundo lugar, comprender qué factores pesaron en la respuesta estatal brindada como consecuencia de este proceso de diálogo.

2. *La posición de los actores involucrados en la estructura de las interacciones: clasificación y particularidades en el caso de estudio.-*

Como se señala, un primer ejercicio para comprender por qué el Estado respondió suspendiendo las acciones de erradicación en el VRAEM en el 2014, pasa por determinar la posición de los actores que participaron del proceso de diálogo. Para tal fin, se propone una estructura básica que permita clasificar a los participantes según i) el tipo de decisiones sobre el cual tienen influencia y ii) la postura que asumieron frente a la medida. Ambos criterios se explican de la siguiente manera:

- *Tipo de decisiones sobre el cual tienen influencia*, identificándose tres niveles de poder: i) un nivel *macro* que responde a las decisiones de carácter político, ii) un nivel *meso* que atiende a las decisiones de naturaleza estratégica y iii) un nivel *micro*, que atiende a las decisiones de carácter operativo. Así, el nivel macro corresponde a la priorización de la medida de cara al cumplimiento de determinados objetivos de política, el nivel meso refiere a las coordinaciones intersectoriales para la puesta en marcha de esta medida y el nivel micro atiende a la forma en que, finalmente, se pone en práctica la medida en el terreno seleccionado.
- *Postura frente a la medida*, que también implica tres posibilidades: i) posiciones *a favor* de la implementación de la medida, que en el curso de acción impulsaron su puesta en práctica; posiciones *neutrales* que no asumieron un protagonismo claro en el debate y posiciones *en contra* que, desde diversas perspectivas, generaron resistencias para la materialización de la medida. Cabe señalar que para el caso concreto, esta posición refiere a la implementación de las acciones de erradicación durante el 2014, pero no necesariamente frente a la medida por si misma. Más adelante se explicará las implicancias de este aspecto.

Siguiendo estos criterios, es posible clasificar a los principales actores involucrados tal como lo grafica la Tabla 03

Tabla 03. Clasificación de los principales actores de la red de políticas según nivel de alcance y posición ante la medida de erradicación en el VRAEM al 2014

Nivel de alcance de las decisiones	Actores	Posición ante las acciones de erradicación		
		A favor	Neutral	En contra
Macro: político	Gobierno central: Presidencia			X

	Organismos internacionales	X	X	
Meso: estratégico	Comisión Nacional para el Desarrollo y una Vida son Drogas - Devida	X		
	Fuerzas Armadas			X
	Policía Nacional del Perú: DIREJANDRO	X		
	Ministerios de Defensa, Agricultura. CODEVRAEM			X
Micro: operativo	Organizaciones de agricultores cocaleros del VRAEM			X
	Comando Especial VRAEM			X
	Otros actores locales (Alcaldes, Gobernadores, Comités de Auto Defensa, Negocios locales)			X

Elaboración propia

¿Qué explicaciones se pueden construir sobre estas posturas de acuerdo a los distintos niveles? Empezando por el nivel micro, no llama la atención la clasificación de los actores en el caso de las organizaciones de agricultores, las organizaciones sociales y económicas o de las organizaciones terroristas, pues las mismas mantienen un vínculo, ya sea directo o indirecto, con esta actividad agrícola. Por otro lado, aunque pueda resultar interesante que actores estatales como las autoridades locales y otras figuras reconocidas por el Estado como los Comités de Auto Defensa tengan posturas favorables al cultivo, esto se entiende por el origen de los individuos que las conforman, así como por el apoyo político que reciben de los agricultores y sus organizaciones. En este aspecto se debe considerar que el pretendido ingreso al VRAEM coincidió con la campaña electoral municipal y regional. Al igual que en años anteriores, la campaña animó la defensa política del cultivo desde las plataformas electorales locales (Zevallos and López 2010; Zevallos 2012). Sin embargo, si llama la atención que actores vinculados a las fuerzas del orden, tales como el Ejército o la Policía Nacional del Perú, tuvieran posiciones contrarias a la implementación de esta medida. El principal factor que parece sostener esta posición es la posibilidad de verse directamente afectados ante una posible reacción violenta de la población, situación en la cual ellos estarían directamente involucrados.

Claro, lo que pasa es que aquí hay que tener en cuenta que muchos de estos alcaldes han salido de bases cocaleras. La gran mayoría de ellos o están muy ligados, muy ligados a los grupos cocaleros, entonces tienen una enorme presión. (Actor local VRAEM)

Nosotros escuchábamos, nos reuníamos en Ayacucho con la gente que dirige el plan VRAEM, uno que es coronel, con sectores militares y la oposición era total (Actor local VRAEM)

Aquí aparecen algunas particularidades dentro las posturas contrarias a la erradicación a nivel micro. La evidencia disponible permite sostener que no en todos los casos se trata de resistencias que buscan favorecer el desarrollo de esta actividad ilícita, sino de posturas que consideran circunstancialmente inadecuado implementar la medida dadas las condiciones

sociopolíticas del valle en este periodo. En tal sentido, corresponde sub-dividir las posturas en contra de las acciones de erradicación durante el 2014 en aquellas que i) responden a una plataforma sostenida de resistencia ante el control, de otras que ii) consideran poco oportuno su despliegue. ¿Por qué es importante hacer esta diferencia? Porque esta última situación es la que permea la postura de las entidades estatales a nivel meso. En efecto, como se observa en la clasificación efectuada, a nivel meso solo dos entidades estatales mantienen la posición favorable al despliegue de las acciones de erradicación: Devida y DIREJANDRO. En cambio, otros actores como las Fuerzas Armadas, el CODEVRAEM y algunos Ministerios como Agricultura, se mostraron contrarios a la implementación de esta medida. El argumento de estos últimos coincide con las reservas de los operadores de seguridad a nivel micro: las condiciones sociopolíticas en el valle no eran las adecuadas para la puesta en práctica de esta medida.

Yo he tenido la suerte de conversar con muchos efectivos policiales, del comando conjunto como del Frente Policial VRAEM y todos mantienen esa posición de que en el VRAEM no se dan las condiciones para que se realice una erradicación (...) que podría darse una posible guerra civil, va a haber un conflicto social, el costo social va a ser elevado. (Funcionario estatal)

Yo, en principio, me oponía al tema de la erradicación. Mi mirada es que acá vamos a tener más problemas que soluciones, por eso había que atacar el tema de los insumos químicos, de las avionetas. (Funcionario estatal)

La virtud que tuvo esta postura en el proceso de diálogo fue que pudo incidir en el nivel macro. Aquí vale la pena remarcar dos factores. En primer lugar, el casi nulo papel de los organismos internacionales interesados e involucrados en este tipo de medidas de control, dado que no tuvieron una postura manifiesta ni activa durante el proceso reseñado. En tal sentido, se les atribuye una postura entre neutra y favorable sobre las acciones de erradicación, basados principalmente en dos elementos: i) el mandato que tienen sobre las medidas de control (como Naciones Unidas, por ejemplo) y, por otro lado, ii) la recurrencia de sus intervenciones a favor de esta última en otras zonas del país (tal como el apoyo que brinda el gobierno de los Estados Unidos de América a las acciones de erradicación en el Alto Huallaga). Sin embargo, resulta llamativo que en el caso concreto su participación no haya tenido mayor visibilidad, tal como si la tiene en otras zonas precisamente sobre el despliegue de acciones de erradicación y control de cultivos. Cabe acotar que el VRAEM es una de las pocas zonas cocaleras donde desde el año 2006 no se implementan mayores intervenciones con fondos de cooperación internacional, al menos no con el volumen con el que se desarrollan en otros contextos. El segundo factor refiere a la postura de la Presidencia frente al despliegue de las acciones de erradicación. Para los fines, se reconoce que esta postura fue variable a lo largo del proceso, de forma tal que la clasificación asignada responde a las decisiones tomadas al final del proceso, que llevaron a la suspensión de la medida, así como a la salida de la titular del ente rector. En tal sentido, la postura finalmente asumida constituye a respuesta que finalmente dio el Estado a este diálogo: reservar el despliegue de las acciones de erradicación para otro momento.

Como se observa, uno de los primeros aspectos que estos elementos permiten observar es hasta que niveles llegaron las posturas favorable, neutras o contrarias a la implementación de acciones de erradicación en el VRAEM en el 2014. Se puede concluir las posiciones contrarias tuvieron una importante prevalencia, muy en especial entre los actores estatales en todos los niveles de la toma de decisiones. Devida y DIREJANDRO aparecen como entidades aisladas en un escenario donde el resto de las entidades optaba por suspender la erradicación. Sin embargo, esta misma situación lleva a destacar un segundo aspecto: el particular contenido de los argumentos contrarios al despliegue de esta medida. La evidencia permite sostener que en esta agenda tuvo muy poco peso la defensa política del cultivo ilícito, primando en su lugar una lectura circunstancial de la situación sociopolítica del VRAEM. En tal sentido, se podría concluir que esta respuesta no derivó en estricto de la movilización de los actores locales involucrados en esta actividad agrícola, sino principalmente de los actores estatales localizados en la zona. Para comprender con mayor detalle como es que dichos actores lograron sus objetivos, corresponde explorar algunos factores que dinamizaron la interacción entre los participantes de este proceso de diálogo.

3. La dinámica de las interacciones del Estado con los actores a nivel sub-nacional: características del caso estudiado.-

Las interacciones entre el Estado y los actores locales en el proceso de diálogo para la implementación de acciones de erradicación en el VRAEM durante el 2014, estuvieron caracterizadas por tres elementos: i) la existencia de una plataforma local de resistencia a la implementación de las acciones de erradicación, ii) la efectividad de la articulación vertical de las posturas contrarias a estas acciones y iii) la fragmentación de la posición del Estado frente al despliegue de esta medida. Si bien es factible analizar cada una de estas características de manera particular, es importante entender que es la confluencia de todas ellas lo que llevó a que el curso del diálogo devenga en la suspensión de las acciones de erradicación. Una no se explica sin la existencia de la otra. La tabla 04 resume brevemente tanto estas características como sus particularidades en el caso estudiado

Tabla 04. Características de la dinámica de la interacción entre el Estado y los actores locales en la implementación de acciones de erradicación en el VRAEM al 2014

Característica	Descripción en el caso concreto
Existencia de una plataforma local de resistencia a la implementación de las medidas de erradicación	-Actores locales vinculados al cultivo de hoja de coca con capacidad de organización y movilización para la defensa del cultivo de hoja de coca -Actores estatales que generan información contraria a la implementación de las acciones de erradicación, resaltando los riesgos -No se tuvo evidencia de actores con capacidad de movilización que fueran favorables a las acciones de interdicción en el VRAEM
Efectividad en la articulación vertical de posturas contrarias a las acciones de erradicación	-Las demandas de los actores locales vinculados al cultivo de hoja de coca tuvieron tres efectos: i) la generación de un espacio de diálogo que organizó las interacciones; ii) rebote en algunos actores a nivel meso

	(Congresistas), que asumieron la agenda de defensa del cultivo y iii) dar sustento a la posición de los actores estatales contrarios a la erradicación en el VRAEM -Articulación efectiva de la postura de las FFAA en los tres niveles micro-meso-macro
Fragmentación de la postura estatal frente al despliegue de la medida	-Contraposición entre las FFAA, Ministerio de Agricultura (en contra) con Devida y DIREJANDRO (a favor), implicó desarrollo de acciones contradictorias

En lo que refiere a las plataformas locales de resistencia, se puede identificar dos vertientes. En primer lugar, las constituidas por los propios actores locales involucrados directa o indirectamente en el cultivo ilícito de hoja de coca. Si bien la evidencia señala que en el VRAEM las organizaciones cocaleras y las autoridades vinculadas a este movimiento no sostienen una relación permanente, tienen capacidad para generar medidas de resistencia con proyección pública. Suspendiendo la discusión sobre sus relaciones con las organizaciones del tráfico ilícito de drogas, la evidencia muestra que estas organizaciones locales mantienen fuerza suficiente para i) generar una agenda común y ii) movilizar recursos políticos a nivel local que permiten materializar acciones de protesta.

Ha habido marchas digamos en algunas poblaciones, San Francisco, por ejemplo, donde se ha visto que hay por lo menos una voluntad popular. Si esto se traduce después en acciones concretas eso es otra cosa. (Funcionario Cooperación Internacional)

Es que todos lo candidatos políticos y de todas maneras, queramos o no, cuando hay elecciones presidenciales, regionales o municipales, todos son defensores de la hoja de coca (Funcionario estatal)

En segundo lugar, aun cuando no tengan la misma proyección pública que las organizaciones pro-cultivo, los actores estatales también se constituyeron como actores locales que se resistieron a la implementación de estas medidas. ¿Cuál es su labor en este proceso? Principalmente, generar información para proporcionársela a los demás actores participantes en este proceso de diálogo. En contraste, no se tuvo evidencia de actores con capacidad de movilización que fueran favorables a las acciones de interdicción en el VRAEM. Ni siquiera la presencia de la oficina zonal de Devida marcaba mayor agenda en la localidad a favor de esta medida.

Esto se evidencia en la segunda característica: la efectividad para articular verticalmente a las posturas contrarias a las acciones de erradicación. Tal como se sugiere en la sección preliminar, en las posturas contrarias a las acciones de erradicación en el VRAEM es necesario diferenciar entre aquellas que realizan una resistencia sostenida, y las que plantean una lectura situacional del contexto. Las primeras, que provienen de las organizaciones sociales del VRAEM, tuvieron repercusión casi exclusivamente en la representación parlamentaria, limitando su intervención a nivel meso. Sin embargo, se le reconoce como virtud el haber sido la generadora del espacio de diálogo por el cual se organizó la interacción

entre el Estado y los actores involucrados. Por su parte, las segundas, que sostienen que la implementación de la erradicación era poco oportuna y peligrosa, tuvo mayores repercusiones. En efecto, a diferencia de los parlamentarios que pudieron tener peso a nivel intermedio, los círculos de poder contruidos en torno a las FFAA y su cercanía con la Presidencia de la República y la Presidencia de Consejo de Ministros, parecen haber tenido un mayor peso en la decisión final de no implementar las medida de erradicación. Ello grafica la capacidad que tuvo esta postura para permear todos los niveles de influencia en la toma de decisiones. Sin embargo, en gran medida, esta segunda postura tuvo mayor arraigo gracias a la existencia de itinerarios de resistencia local favorables al cultivo. Las mismas brindaron evidencia a las FFAA para argumentar que, efectivamente, la convulsión social era factible ante el potencial ingreso de las acciones de erradicación.

Mira, el VRAEM es una zona de emergencia. Tenemos gran parte de las fuerzas armadas asentadas (Funcionario Cooperación Internacional)

El Presidente tiene pues su núcleo que son sus asesores militares (...) escucha a estos militares y confía en estos militares (...) O sea, el grupo que él tiene de asesores es o sus compañeros de armas, promoción, y sus profesores. (Especialista en tráfico ilícito de drogas)

Por su parte, la tercera característica referida a la fragmentación de la postura estatal, deriva de la articulación de la postura contraria a la erradicación dados los riesgos situacionales, protagonizada principalmente por las FFAA y secundada por el CODEVRAEM, así como algunos Ministerios. Dada su contraposición con los argumentos de Devida o de DIREJANDRO, resultó imposible la coordinación para un diálogo unificado entre el Estado y los actores locales. Como consecuencia, la unificación de esta postura implicó la renuncia de la titular de la entidad, así como el alineamiento de las fuerzas del orden tras el plan de intervención liderado por el Ministerio de Agricultura. Así, respecto al VRAEM, el Estado no solo compitió con posiciones contrarias a diferente nivel expresadas por diversos actores locales, sino que estas posiciones provinieron desde el interior de la propia institucionalidad estatal, generando contradicciones críticas para el mantenimiento de una postura clara.

Cada vez que he tenido que escuchar una presentación de militares cuando se quería hablar de la posibilidad de un trabajo de articulación, el panorama siempre era negativo. No había una sola ocasión en que yo escuche de boca de ellos una siquiera oportunidad de poner ingresar. (Funcionario estatal)

Cómo se observa, no solo resulta importante analizar cada una de estas características por separado, pues es la interacción entre las mismas la que derivó en la respuesta final brindada por el Estado. En resumen, el principal factor no parece haber sido la existencia de una plataforma local de resistencia. En todo caso, la misma sirvió para sostener el argumento que las Fuerzas Armadas pudieron colocar a lo largo de todos los niveles en el proceso de diálogo, aprovechando claramente los círculos de confianza contruidos en torno a la figura presidencial. Por ello, la fractura de la postura del Estado era evidente, más aun frente al claro accionar de entidades como Devida y DIREJANDRO, quienes al mostrarse claramente favorables a la erradicación, generaron tensiones con el resto de actores involucrados. En ese

sentido, la única manera de mostrar unidad en el diálogo era la salida de la titular de esta entidad y el realineamiento de las dependencias estatales en torno a un único proyecto. Lo particular de este proceso, sin embargo, es que dicho alineamiento no implicó una respuesta que permita la puesta en práctica de la medida de control. Por el contrario, se reconocía que el Estado no estaba en capacidad de superar las condiciones sociopolíticas del VRAEM, por lo que se hacía necesario suspender la medida de erradicación y optar por alguna alternativa que genere menores tensiones, tanto entre el Estado y los actores locales, como entre las propias entidades estatales.

Consideraciones sobre la capacidad de respuesta del Estado a partir de la (no) erradicación en el VRAEM.-

El caso estudiado destaca el hecho que el peso de las resistencias no haya provenido precisamente de actores externos, sin más bien del propio Estado. Aun cuando los argumentos hayan estado soportados en la capacidad de movilización de los actores locales y la potencial generación de un escenario de conflicto, la posibilidad que tuvieron las Fuerzas Armadas para i) asentarse a nivel local para generar información para diseminarla y ii) permear los tres niveles de decisión con su postura (en especial el nivel macro), fueron factores determinantes en la construcción de la respuesta final del Estado.

En contraste, actores dentro del propio Estado como Devida o DIREJANDRO no tuvieron la misma capacidad. Esta situación implicó la fragmentación de la postura estatal frente a una misma medida de política. Ello, a pesar de la existencia de i) una política nacional de lucha contra las drogas que prevé la erradicación como medida de control, ii) un ente rector que debería fungir como contralor efectivo de las medidas de política a implementar y, finalmente, iii) un plan anual de erradicación aprobado y con recursos asignados.

Como se señala inicialmente, un elemento clave en la capacidad para implementar políticas a nivel subnacional, pasa por definir si el Estado cuenta con autonomía suficiente para llevarlas a cabo sin mediar mayor relación con los actores locales o si, en todo caso, requería de suficiente poder infraestructural para penetrar estos estamentos y lograr cumplir sus objetivos. La fragmentación de la postura estatal en el caso estudiado evidencia que dentro del mismo Estado, esta capacidad puede desarrollarse de manera diferenciada en las entidades que lo componen.

Queda claro, por ejemplo, que Devida y DIREJANDRO fueron totalmente carentes de poder infraestructural, dada la imposibilidad de articular sus objetivos a los de los actores locales. Así, la importancia de las plataformas de resistencia no radica exclusivamente en la contraposición, sino en la evidencia de la imposibilidad de que estas posturas pudieran asentarse en la localidad. Como contraparte, las Fuerzas Armadas sí lograron tener la presencia local necesaria. Sin embargo, es factible identificar matices despóticos –entendidos desde una perspectiva teórica- en la autonomía con la que se manejó su postura.

En efecto, la postura de las FFAA no requirió, ni dialogó, ni integró la posición de otros actores. No fueron necesarias alianzas, sino la simple articulación de las diversas dependencias de la entidad castrense, para que sus objetivos se cumplan. ¿Qué implica esto? En primer lugar, la posibilidad de que en un mismo Estado convivan autonomías y poderes infraestructurales. En segundo lugar, que si estas capacidades no persiguen un mismo objetivo, se genera una fragmentación que hace imposible implementar una medida de política.

Es necesario poner en perspectiva el desarrollo diferenciado de las capacidades por parte de diferentes agencias estatales. Un elemento para ello pasa comprender los tipos de incentivos que generan tanto las medidas de control del fenómeno criminal –el tráfico ilícito de derivados cocaínicos- como el fenómeno por si mismo. Sobre este último, los recursos generados por el cultivo de hoja de coca y su articulación con el circuito productivo y comercial de derivados cocaínicos, despierta particular interés en los actores locales. Sin embargo, resulta de llamativo que quienes finalmente logren incidir en la suspensión de una medida de control, no sean precisamente los actores involucrados en esta actividad, sino más bien quienes son responsables de controlar su proliferación.

Ello, a su vez, contrasta con la posibilidad de desarrollo heterogéneo de las capacidades entre las agencias estatales. Una explicación para el hecho que la FFAA hayan alcanzado mayor poder, tiene que ver con el tipo de presencia que han logrado en los diversos niveles del diálogo. Cabe señalar que en el VRAEM es considerada zona de emergencia hace décadas, lo cual permite a las FFAA tener una presencia fuerte en la localidad. Dados sus objetivos, la misma no ha requerido mayor contacto con los actores locales. En comparación, entidades como Devida, han tenido una presencia fluctuante, que depende de los recursos asignados para el desarrollo de actividades y proyectos en la localidad. El desarrollo de los mismos ha dependido de la interacción con los actores de la localidad. Así, mientras un actor tiene un fuerte sustento para su asentamiento local, el segundo depende de la relación que pueda tejer y según los recursos con los que disponga.

Por otro lado, esta situación también ofrece elementos para una lectura más compleja sobre la implementación de medidas para el control de economías ilícitas. Casos como el estudiado ofrecen un serio cuestionamiento a la homogeneidad con la que pueden implementarse medidas de control sobre el territorio nacional. Resulta más llamativo aun que este cuestionamiento i) no provenga solo de aspectos técnicos o burocráticos, sino que ii) esté relacionado al diálogo político entre el Estado y los actores locales y que iii) en este el propio Estado sea quien no tenga una postura unificada y concreta. De por si resulta bastante particular que el cuestionamiento a las capacidades de control de actividades ilegales tenga ese marcado cariz político.

Precisamente, este último matiz –el carácter político de las resistencias, ya sean estas internas o externas al Estado- plantea una segunda pregunta: ¿qué ocurrió en las localidades donde el Estado si pudo implementar las medidas de erradicación sin mayores resistencias? Esta pregunta, sugiere la existencia de una geografía política de la política de drogas, donde los

matices subnacionales condicionan la posibilidad de hacer efectivo el control de las actividades que componen estas economías ilícitas.

Trabajos citados.-

Aguilar, Luis F.

1993 Estudio introductorio. *En* La implementación de las políticas. México: Miguel Angel Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis

1992 Estudio Introductorio. *En* Problemas Públicos Y Agenda de Gobierno. Mexico DF: Miguel Ángel Porrúa.

Alonso, Guillermo V.

2007 Capítulo 1. Elementos para el análisis de capacidades estatales. *En* Capacidades Estatales, Instituciones y Política Social. Prometeo Libros Editorial.

Atkinson, Michael M., and William D. Coleman

1989 Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies. *British Journal of Political Science* 19(1): 47–67.

Bardach, Eugene

1977 *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. MIT Press.

Berman, Paul

1978 *Designing Implementation to Match Policy Situation*.
<http://www.rand.org/pubs/papers/P6211.html>, accessed November 23, 2014.

Burt, Sandra

1994 *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States* Martin J. Smith Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993, Pp. Ix, 262.
Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique 27(02): 390–392.

Cárdenas, Mauricio

2010 *State Capacity in Latin America*. *Economía* 10(2): 1–45.

Cobb, Roger, Jennie-Keith Ross, and Marc Howard Ross

1976 *Agenda Building as a Comparative Political Process*. *The American Political Science Review* 70(1): 126–138.

Elmore, Richard F.

1979 Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly* 94(4): 601–616.

Giraudy, Agustina

2012 Conceptualizing State Strength: Moving Beyond Strong and Weak States. *Revista de Ciencia Política* 32(3): 599–611.

Gootenberg, Paul

2003 Entre La Coca Y La Cocaína. Un Siglo O Mas de Las Paradojas de La Droga Entre Estados Unidos Y El Perú, 1860 – 1980. *Historia*, 25. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Grindle, Merilee S., and Mary E. Hilderbrand

1995 Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done? *Public Administration and Development* 15(5): 441–463.

Isuani, Fernando

2010 Los Caminos de La Debilidad Estatal. Capacidades Estatales Y Políticas Públicas. Una Mirada Desde El Proceso de Configuración de Instrumentos de Políticas Públicas. El Caso de La Política Del Agua En La Provincia de Buenos Aires (1991 – 2008). Buenos Aires: FLACSO.

Kenis, Patrick, and Volker Schneider

1991 Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. *In* Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Boulder Westview Press.

Lattuada, Mario, and María Elena Nogueira

2012 Capacidades Estatales Y Políticas Públicas. Una Propuesta Para El Abordaje de Las Políticas Agropecuarias En La Argentina Contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales* 1(1). <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/estudios-rurales/article/view/637>, accessed November 25, 2014.

Mann, Michael

1984 The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie* 25(02): 185–213.

Pressman, Jeffrey L., and Aaron B. Wildavsky

1984 Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland : Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes. University of California Press.

Repetto, Fabián

2007 Capítulo 2. Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas. *In* Capacidades Estatales, Instituciones y Política Social. Prometeo Libros Editorial.
N.d. La Dimensión Política de La Coordinación de Programas Y Políticas Sociales: Una Aproximación Teórica Y Algunas Referencias Prácticas En América Latina.

Soifer, Hillel

2012 Measuring State Capacity in Contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política* 32(3): 585–598.

Soifer, Hillel, and Matthias vom Hau

2008 Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. *Studies in Comparative International Development* 43(3-4): 219–230.

UNODC

2014 Perú: Monitoreo de Coca 2013. Lima.

Williams, Walter, and Richard F. Elmore

1976 *Social Program Implementation*. Academic Press.

Zevallos, Nicolás

2012 El Impacto de Las Estrategias de Control de Cultivos En La Dinámica de La Defensa Política de La Hoja de Coca En El Perú. Tesis para optar por el grado de Maestro en Ciencia Política, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Zevallos, Nicolás, and Noam López

2010 Tensiones En La Gestión de Los Gobiernos Locales En Zonas Cocaleras. *Revista POLITAI* 1.