



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESPECIALIDAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

Curso : **DISEÑO DE INVESTIGACIÓN**
Profesor : **Martín Tanaka**
Alumna : **Madai Urteaga**
Código : **20122937**

Cuando los poderosos pierden a favor de los débiles: Arenas de competencia, coaliciones de política y aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos en el Perú (2008-2011)

A. Introducción

¿Los actores económicos poderosos siempre determinan las decisiones de política pública que atañen sus intereses en el Perú? ¿Acaso tienen capturado el Estado? Si bien la continuidad de gobiernos neoliberales en el país parece sugerir que la respuesta es afirmativa, la aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos en el 2011 demuestra que esto no siempre sucede. Los poderosos no son invencibles y pueden perder importantes batallas, incluso ante actores más débiles.

La aprobación de la ley de moratoria por diez años a los transgénicos (Ley N° 29811) fue el resultado de la lucha de poder entre actores económicos con gran peso y actores sociales con menor relevancia en torno al ingreso o la prohibición de semillas genéticamente modificadas (OVM) con fines de producción agrícola en el país. Esta controversia tuvo lugar en un periodo de un gobierno claramente pro-empresarial por lo que una regulación permisiva contaba con el apoyo del Ejecutivo y de los empresarios de la industria de producción de semillas, alimentaria y agroexportadora. El presidente Alan García y sus Ministros de Agricultura eran fervientes defensores de los transgénicos, incluso habían llegado a mantener reuniones personales con representantes de la transnacional monopólica de OVM, el gigante Monsanto. A ello se suma el importante apoyo de los gremios empresariales más importantes del país (Comex, Confiep), muchos de cuyos miembros se verían favorecidos con la producción de algodón y maíz transgénico principalmente. La influencia de estos actores se materializó en una primera victoria: la publicación del DS 003 en abril del 2011 por parte del Ministerio de Agricultura que permitía el ingreso de los transgénicos al país.

Ante esta controversial decisión del Ejecutivo, se formó la coalición “anti-transgénicos” integrada por gremios agrícolas de pequeños y medianos productores, chefs, consumidores y otros actores sociales con poco peso económico (Conveagro, Aspec, Apega, Adex), además de científicos y el

Ministro del Ambiente de turno. Ellos exigían la derogación de DS 003 y rechazaban cualquier intento de introducir tales semillas al país. A pesar de que el balance de poder económico era evidentemente desfavorable a sus propósitos y que García bloqueó continuamente sus intentos, estos se movilizaron en contra de los transgénicos e hicieron retroceder los intereses de los empresarios hacia fines del 2011, ganando la guerra. Entonces surge la paradójica pregunta: ¿Por qué si la correlación de fuerzas económicas y políticas hacía esperar una legislación favorable al cultivo de los transgénicos, el resultado fue la una ley de moratoria que beneficiaba a los actores más débiles? ¿Por qué los actores más poderosos económicamente perdieron, en contra de lo que cabría esperar en el contexto peruano?

La presente investigación busca encontrar los factores que explican tal resultado explorando la dinámica de poder material e inmaterial detrás de esta decisión de política pública. Específicamente, se pretende analizar cómo los grupos de interés de la sociedad civil domésticos ligados al sector agricultura, tradicionales y emergentes, grandes, medianos y pequeños, actuaron en el proceso realizando alianzas, formando coaliciones de política con actores sociales, estatales y gubernamentales con el objetivo de avanzar sus intereses a favor o en contra de los transgénicos. El resultado fue la aprobación de una norma que establecía a uno de los grupos como claro ganador: el que rechazaba a los transgénicos.

El estudio de la aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos es importante por diversas razones. Primero, a nivel teórico, se trata de un caso singular, atípico en el contexto peruano, en el que grupos de interés con un balance de poder que los desfavorecía lograron obtener del Estado una ley que los beneficiaba. Observar resultados como este permite entonces matizar la imagen del Estado peruano como instrumento de los actores económicos dominantes (Durand 2012, 2006, 2005; Dammert 2009). Segundo, el análisis del caso permite observar la importancia de los actores sociales al momento de definir la decisión respecto a un asunto importante de política pública. Tercero, el caso demuestra que el Estado no es un actor unitario y autónomo, sino más bien poroso. Hay actores en su interior con diferentes intereses que se alían con grupos de interés de la sociedad para avanzar sus preferencias de política pública. Así pues, la investigación busca contribuir a la literatura sobre la forma de hacer política pública en el Perú cuando están involucrados actores empresariales poderosos.

Finalmente, en el plano práctico, el estudio de los transgénicos es importante porque se trata de un tema que compromete importantes intereses económicos, ambientales, sociales y políticos. La producción de transgénicos es altamente rentable, tanto para algunos sectores empresariales nacionales y transnacionales, de ahí la pugna de los actores para obtener una regulación favorable. Además, el ingreso de transgénicos a un país altera la estructura agrícola de forma prácticamente irreversible. En materia ambiental los riesgos de los cultivos transgénicos para aquellos orgánicos por cruces genéticos no

están completamente ausentes. Todo ello hace que la política pública sobre los transgénicos sea un tema altamente sensible y controversial.

Esta propuesta argumenta que el poder de los actores empresariales no siempre es decisivo para determinar las decisiones de política pública. Su éxito dependerá del tipo de arena de competencia en el que actúe. En arenas invisibles, cerradas al debate público, el poder material otorga ventajas superlativas, pero en arenas visibles, expuestas al público, los recursos y estrategias asociadas dejan de ser efectivas. En ellas existen otras fuentes de poder alternativas al poder material de los actores empresariales que son capaces de neutralizarlo y bloquearlo cuando son movilizadas por los actores de la sociedad civil.

La estructura del trabajo es la que sigue. Primero, se revisará la literatura sobre la influencia de los actores empresariales en las decisiones de política pública en el contexto peruano. Luego se presentará el marco teórico. En tercer lugar, se presentará la hipótesis. Finalmente, se concluirá con la sección metodológica.

B. Estado de la Cuestión

La producción de OVM en el sector agricultura supone la utilización de la biotecnología para modificar genéticamente las propiedades de las semillas y así dotarlas de características adicionales. Actualmente, su cultivo está extendido por el mundo y crece a un ritmo acelerado (Thies 2014) y son Estados Unidos, Brasil y Argentina los países con mayores áreas de cultivo y producción de maíz, soya y algodón (Grobman 2010). En América Latina, la mayoría de países posee legislaciones favorables al uso de los transgénicos, de forma selectiva o total, a excepción de Bolivia, Ecuador, Venezuela y Perú (Larach 2001).

El uso de esta biotecnología es altamente controversial pues posee ventajas y desventajas. Entre las primeras se encuentran el aumento de la productividad de los cultivos, la generación de especies resistentes a plagas y enfermedades que puedan dañar las cosechas, así como de características específicas que permitan su adaptación a condiciones geográficas y ecológicas adversas (Thies 2010). Dado que en el mediano y largo plazo esta tecnología reduce los costos y aumenta el volumen de producción de alimentos, es altamente rentable para los agricultores y contribuye también a combatir el problema de la escasez alimentaria en el mundo (Instituto de Gobierno y Gestión Pública 2012). En cuanto a las desventajas, existen algunos riesgos de contaminación genética hacia especies no transgénicas; o de generación de dependencia económica y tecnológica de las enormes empresas que monopolizan las semillas modificadas en perjuicio de los pequeños agricultores (Newell-McGloughlin 2010).

Así pues, la existencia de poderosos intereses económicos en juego en torno a las regulaciones sobre la producción de transgénicos, trae al plano central el tema de la incidencia política de los actores empresariales en el Perú. Desde la adopción del modelo neoliberal en el Perú y su continuidad hasta la actualidad, diversos autores han argumentado que

el Estado peruano está “capturado” por los actores empresariales. Durand (2012, 2006, 2005) es el representante más relevante de esta tendencia. De acuerdo con el autor, el poder de estos actores deriva de su peso en la economía, recursos materiales, que les permiten articular redes de influencia directa con la esfera política y hacer que sus intereses primen en las decisiones de política pública. Tres son los mecanismos que dan lugar a tal resultado: la correa de transmisión, la puerta giratoria, y el financiamiento de las campañas (Durand 2005: 210). Los dos primeros permiten la circulación de empresarios y tecnócratas neoliberales de la esfera privada a los principales centros de decisión del Estado (especialmente el ejecutivo), con lo cual la representación de sus intereses está asegurada. El último condiciona más bien las opciones de política de los candidatos al volverlos dependientes de los recursos de los empresarios, comportándose como una camisa de fuerza (Durand 2005). En palabras de Durand (2009: 51), “lo que tenemos desde 1990 es un «Estado capturado», donde las corporaciones, los principales «actores capturadores», han resuelto su problema político de corto plazo, gracias al dictado de legislación que, salvo ocasionales excepciones, les es favorable, y al manejo sesgado de decisiones a su favor”.

En una perspectiva similar, e incluso más extrema, Dammert (2009) argumenta que el Perú se encuentra en tránsito a ser una “República lobbysta”. Esta se caracteriza por colusión entre poder privado y el público en la que las instituciones democráticas no son más que una fachada para ocultar el predominio de una oligarquía económica que toma las decisiones. Algunas de sus rasgos son la conversión del Estado-Nación en un espacio meramente económico dominado por las transnacionales y los grupos de poder económico; el autoritarismo político oculto tras una fachada democrática; la entrega de la explotación de los recursos a las multinacionales; la concentración de los medios de comunicación; y, principalmente, la figura central del lobbysta, o el gestor de intereses privados en el Estado, que penetra todas sus dimensiones y se ha convertido en una “ética pública”. Así pues, las decisiones políticas responden a la voluntad de estos dueños del país.

En una mirada más intermedia, otros autores argumentan que la influencia de las élites económicas es variable. Campodónico, Castillo y Quispe (1993) estudian la influencia de estos actores en la política económica durante el periodo 1980-1990 y sostienen que los gremios empresariales y los grupos de poder económico ejercen presión sobre el Estado a través de diversos canales en los que el poder económico posee importancia relativa. No pueden ejercer influencia directa siempre, pues el contexto democrático abre otros espacios de competencia en los que hay que participar de ser necesario. De acuerdo con los autores (1993: 32), los canales son (i) directo, (ii) indirecto e (iii) institucionalizado. El primero es de naturaleza oculta, invisible, y la relación de los actores económicos con los políticos es directa, “de poder a poder”. El segundo se caracteriza por desarrollarse en la arena pública y estos actores tienen que llevar a cabo estrategias de sensibilización de la opinión pública para avanzar sus intereses. Finalmente, el tercero también es un espacio

abierto pero en el que admite la participación institucionalizada de los actores. En todos estos espacios visibles, los grupos de interés empresariales y grupos de poder económico usan estrategias distintas a las tradicionales.

Otro estudio en una línea similar es de Mujica (2014). Basado en el análisis del lobby en el Congreso peruano, el autor argumenta que los actores económicos de peso están en mejor capacidad de influir en muchos de los proyectos de ley que se aprueban debido a que sus recursos y la elevada fragmentación de esta institución les dan la posibilidad de construir redes de influencia al interior del parlamento. No obstante, el éxito de la incidencia dependerá del grado de especialización del tema y de su relevancia para la opinión pública. Cuando es un tema poco visible, politizado, y altamente técnico, estos actores obtienen legislaciones favorables de forma sencilla; al contrario, mientras más visible es, hay menos oportunidades de éxito y hay que recurrir a otras estrategias en la esfera pública para enfrentarse a los opositores.

En suma, es posible encontrar en la literatura dos tendencias. La primera concibe el poder de estos actores como invariable y constante, lo cual garantiza su influencia en el gobierno y el Estado. La segunda asume una posición más intermedia en la que si bien los actores económicos poseen un enorme poder, estos están obligados a diversificar su forma de influencia sobre el Estado. Difícilmente se aborda en la literatura el tema de la incidencia política en el Perú desde una mirada pluralista. A diferencia de los actores empresariales, los grupos de interés de la sociedad civil no cuentan con los recursos materiales que les permitan tener tal grado de influencia (Morón y Sanborn 2007, Durand 2005). Ello hace que su posición sea más vulnerable.

La revisión anterior permite encontrar dos vacíos principales. En primer lugar, las perspectivas de captura del Estado asumen que el poder empresarial sobre el Estado y gobierno es constante, con lo cual existe una enorme probabilidad de que sus intereses siempre triunfen. No obstante, esto no siempre sucede, la realidad es mucho más compleja. El poder empresarial varía según la arena de acción en la que los actores que lo poseen se encuentren, tal como se argumenta en esta propuesta y lo demuestra la aprobación de la ley de moratoria de los transgénicos. En la línea de Campodónico et al (1993) y de Mujica (2014), el caso de estudio revela que las arenas de competencia de los actores con poder pueden ser visibles o invisibles y que el éxito de la influencia en la primera tiene que ver con el grado de relevancia o visibilidad del tema de política en cuestión.

En segundo lugar, ninguno de los estudios observa la dinámica de competencia entre los actores empresariales poderosos, grupos de interés de la sociedad civil, así como actores estatales y políticos por influir en las decisiones de política. Ello se debe a que, por un lado, se asume que dadas las asimetrías de poder, los poderosos siempre triunfan y que, por el otro, el Estado posee una postura neoliberal uniforme. No obstante, casos como el de la aprobación de la ley de moratoria de los transgénicos

demuestran que es posible encontrar escenarios de competencia pluralista incluso en contextos como el peruano. Hay que observar más allá de los actores económicos para ver cómo grupos de interés de la sociedad civil con menos recursos materiales son actores clave para hacer retroceder a los más poderosos a través de recursos alternativos a los materiales en temas de política agrícola y comercial. La presente propuesta de investigación busca realizar tal propósito.

C. Marco Teórico

Las decisiones de política pública sobre la producción de transgénicos involucran a una serie de actores con diversos grados de poder en pugna que buscan hacer que el *output* de política pública o resultado les sea favorable. No obstante, hay matices; el poder de los actores económicos no es constante ni determinante, sino que varía según *dónde* y *cómo* se libren las batallas.

Esta propuesta sigue, adapta y complementa el marco teórico de *quiet politics* de Culpepper (2011) desarrollado para el estudio de las políticas corporativas de Francia, Alemania, los Países Bajos y Japón. El autor argumenta que el poder de los actores empresariales para avanzar sus intereses de política pública, y la consiguiente dinámica de acción, varía según el grado de notoriedad del *issue* político que, a su vez, configura un espacio de acción diferenciado (*governance space*). Cuando el *issue* posee baja notoriedad es decidido a través de *quiet politics*, escenario en el cual los actores empresariales típicamente prevalecen. Al contrario, cuando el *issue* posee alta visibilidad, la decisión se produce a través de *noise politics*, situación en la que otros actores entran a tallar en el proceso. En palabras de Culpepper (2011: xvi):

As long as the issue was of low political salience, business organizations were able to maintain their preferred set of rules. But salience is not static. As public concern about the issue begins to rise, business organizations could no longer count on politicians' deference. Managers were forced to cultivate allies in political parties in order to thwart government interventions and they sometimes failed. Politicians will indeed listen to the voters, but only when the volume of the debate is dialed up to its loudest levels.

Quiet politics hace referencia a las dinámicas de poder de los actores empresariales en arenas de competencia caracterizadas por el bajo nivel de *political salience* del tema en discusión. Dado que estos temas no atraen la atención del público, las decisiones se toman de manera discreta dando amplio margen de influencia a los actores empresariales. Sus recursos económicos les otorgan grandes ventajas para usar estrategias como el lobby. Así pues temas de baja notoriedad política donde hay intereses poderosos comprometidos configuran una esfera propicia para el éxito de estos actores. En ella no existen incentivos para la intervención política, por lo que los políticos suelen ceder sin resistencia a la influencia de estos actores que a menudo poseen alto nivel de información en comparación con los políticos.

Sin embargo, el poder de los actores empresariales deja de ser determinante cuando el tema de discusión adquiere alta notoriedad

política, pues ello cambia la arena de decisión de política. En este caso nos encontramos en un escenario de *noise politics* en el que los actores empresariales para avanzar sus intereses son forzados a participar y a adaptar sus estrategias. Aquí las fuentes de poder efectivas son otras y su éxito está condicionado a su capacidad para formar alianzas, coaliciones, influir en la opinión pública, y/u obtener la protección de un gobierno de derecha. La arena que se configura es una de alta visibilidad, donde no tienen el monopolio de poder y son los partidos los que compiten. En esta esfera sí hay incentivos para la intervención política. Los grupos empresariales son altamente vulnerables y por lo general pierden importantes batallas.

Ahora bien, con toda la utilidad que proporciona, la teoría de *quiet politics* de Culpepper (2011) posee dos vacíos importantes que la presente propuesta pretende llenar. Primero, no explica *por qué*, *quién* y *cómo* un tema pasa de tener poca relevancia política a tener una alta. El autor plantea que son los escándalos o crisis en relación a las preferencias de política de los actores empresariales los que hacen que el tema se visibilice ante la opinión pública, pero esto es atribuir un carácter azaroso y espontáneo al cambio en la notoriedad del tema. Esta propuesta plantea que la existencia de actores sociales organizados es fundamental para explicar tal cambio y por consiguiente el traspaso de una arena de competencia a otra.

Segundo, y relacionado con lo anterior, para Culpepper (2011) los actores clave en la arena de competencia visible son los partidos políticos, dejando de lado la importancia de los grupos de interés de la sociedad civil. Esta deriva del desarrollo de la teoría para contextos altamente institucionalizados característicos de sus casos de estudio. En ellos los partidos son capaces de capitalizar los *issues* una vez que estos adquieren visibilidad e importancia para la opinión pública, de ahí que sean los principales actores en juego. No obstante, en contextos más fluidos como el peruano en el que no existen partidos capaces de capitalizar estos temas, son actores de la sociedad los que asumen el rol protagónico; se organizan en coaliciones, visibilizan el tema convirtiéndolo en uno de alta notoriedad política, presionan a los políticos y dan incentivos para que estos respondan a sus demandas.

Por lo tanto, el principal aporte teórico a la teoría de Culpepper (2011) es que la sociedad en esta propuesta no es tomada como un actor pasivo que ejerce influencia indirecta a través de los partidos una vez que el tema se vuelve visible. Al contrario, los grupos de interés son el locus de la acción y ellos otorgan incentivos para que los partidos se alineen con su postura. Se pone la mirada en la sociedad civil en primera instancia para explicar el cambio de las arenas de acción propuestas por Culpepper (2011) y por qué se derrotó a los más poderosos. De esa forma se prueba su teoría a la vez que se la complementa.

Como se mencionó anteriormente, en la arena de competencia invisible o de *quiet politics*, el poder material de los actores económicos es fundamental pues permite usar estrategias “directas”, tales como el

acercamiento burocrático y/o parlamentario (Binderkrantz 2008). En ella estos pueden actuar de forma individual o colectiva explotando sus recursos financieros, redes de contactos e información para hacer *lobby* en las altas esferas de decisión.

Al contrario, cuando se pasa a una arena de competencia visible o de *noise politics* en donde hay otros actores sociales en competencia, es donde otras fuentes de poder son fundamentales para que los grupos de interés en conflicto ejerzan influencia. El aspecto clave es la movilización. Para desenvolverse en ella, lo usual es formar coaliciones de política. De acuerdo con Sabatier y Weible (2007), estas son agrupaciones que reúnen a diferentes actores sociales y políticos, en condición de aliados, que poseen preferencias afines de política pública. Los participantes, además de grupos de interés, pueden ser legisladores, funcionarios estatales, académicos, etc., que se unen en una red y coordinan actividades para alcanzar los objetivos de política.

Las coaliciones pueden poseer un mayor o menor grado de institucionalización que va desde la creación de redes laxa hasta la constitución de organizaciones altamente coordinadas con una identidad propia (Mahoney 2007). Las coaliciones más comunes son aquellas que se sitúan a un extremo del continuo: las coaliciones *ad hoc*. Según Mahoney (2007), en estas los actores se agrupan alrededor de una demanda bastante específica y puntual (como la aprobación de una ley), poseen horizontes de tiempo limitado (lo que quiere decir que se agrupan y disuelven coyunturalmente) y sus miembros poseen altos niveles de autonomía. La ventaja principal de este tipo de coalición es que da la imagen de que la posición que se defiende cuenta con el amplio soporte y legitimidad de la opinión pública y, por tanto, la presión hacia los funcionarios públicos es mayor (Heclo 1978; Hula 1995, 1999; Hojnacki 1997 citado en Gen y Wright 2013).

En esta esfera, las estrategias “indirectas” que usen las coaliciones son clave. Estas consisten en el acceso a los medios de comunicación, la movilización de seguidores y opinión pública en general, y la búsqueda de un liderazgo hábil (Binderkrantz 2008, Sabatier y Weible 2007). A este último grupo podemos agregar la campaña de información que proponen Gen y Wright (2013) y que básicamente consiste en la construcción de un discurso basado en argumentos racionales y/o retóricos capaz de persuadir y así generar adhesión a la causa. Así pues, en un escenario de *noise politics* en el que hay opositores sociales, si bien el poder material de los actores empresariales sigue siendo importante, los factores decisivos de incidencia política recaen en otras fuentes de poder no materiales.

El proceso de aprobación de la ley de moratoria de los transgénicos (2008-2011) puede ser analizado adecuadamente usando el marco teórico esbozado. La teoría de Culpepper (2011) permite entender la dinámica de *quiet politics* que se desarrolló en la primera etapa del proceso que llevaría a la publicación del controvertido DS 003 (desde el 2008 que el tema de los transgénicos en general se puso en agenda hasta abril del 2011), así

como las consecuencias perjudiciales del traspaso a una arena de *noise politics* para los actores empresariales. A su vez, la teoría sobre los grupos de interés y las coaliciones de política permite entender la dinámica de la segunda etapa en este escenario visible que concluyó con la aprobación de la ley de moratoria (desde abril del 2011 hasta diciembre del 2011).

D. Hipótesis

La aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos en el Perú (variable dependiente) puede ser explicada por la existencia de una coalición de actores capaz de visibilizar y movilizarse en contra de los transgénicos (variable independiente). Valiéndose del uso de recursos de poder alternativos, esta coalición pudo estructurar una arena de competencia visible en la que el poder material de la coalición pro-transgénicos fue neutralizado. Ello determinó que fuera la coalición anti-transgénicos la que ejerciera presión más efectiva en contraste con la coalición adversaria y que, por tanto, el resultado final le fuera favorable.

Cuando la coalición anti-transgénicos estructuró una arena de competencia visible se obligó a los actores adversarios a actuar en ella. Los actores económicos poderosos están tradicionalmente acostumbrados a operar en arenas invisibles para avanzar sus intereses, a las que tienen acceso privilegiado en razón de su poder material. Esta esfera, al contrario, es excluyente de actores sociales con poco poder por lo cual siempre actúan en la arena visible. Y en concordancia con ello desarrollan estrategias apropiadas para ese tipo de arena. Así, cuando se traspasó de una arena a otra, los actores económicos poderosos están obligados a cambiar de estrategias que no siempre funcionan y que al contrario aumentan su vulnerabilidad.

En esas circunstancias, la explotación de fuentes de poder alternativas por parte de los actores de ambas partes fue clave. Esta proviene de la naturaleza de la coalición: su tamaño, cohesión, estrategia, discursos, liderazgo, organización y visibilidad. Todos ellos recursos inmateriales que otorgan más potencial de movilización y por consiguiente aumentan la posibilidad de influir de forma más efectiva en las decisiones de política pública. Esto no depende de recursos materiales sino de capacidad de movilización y organización de los actores.

La publicación del DS 003 por parte del Ministerio de Agricultura a inicios del 2011 hizo que se articulara la coalición anti-transgénicos exigiendo la derogación de la norma y de esa forma trasladó el debate de la arena de competencia cerrada alrededor del ejecutivo (*quiet politics*), a una abierta, alrededor del espacio público y el Congreso (*noise politics*). Cuando los actores de la coalición anti-transgénicos hicieron visible el debate en los medios, perfilando un liderazgo, consiguiendo aliados, construyendo un discurso altamente simbólico y movilizándolo a la opinión pública, la coalición pro-transgénicos no pudo seguir operando en las sombras. Sus recursos materiales y estrategias de acercamiento burocrático y parlamentario dejaron de ser efectivas y tuvieron que recurrir a estrategias similares a las que usaban sus adversarios, pero

sin lograr articular una postura convincente ni un discurso a favor de los transgénicos capaz de persuadir y movilizar. El traspaso de una esfera cerrada y privada a otra abierta y pública volvió altamente vulnerable a la coalición pro-transgénicos, haciendo que sus intereses retrocedieran. Efectivamente, el poder material de los actores más poderosos fue balanceado y neutralizado por el poder inmaterial que los más débiles quienes lograron hacer que la moratoria se aprobase.

La hipótesis planteada para el caso de estudio no está exenta de explicaciones rivales. Una de ellas es aquella que plantea que la aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos se produjo por un efecto de difusión del contexto internacional¹. Esta es fácilmente descartable pues no existió nada similar a una ola de rechazo a los transgénicos en América Latina. La mayoría de países los permiten desde inicios de los años del 2000 y no los han prohibido en años recientes, y en el caso de los pocos que los rechazan, hay más bien posturas favorables. Paradójicamente, los países andinos con gobiernos de izquierda, Bolivia y Ecuador, han manifestado su deseo de permitir el cultivo de transgénicos durante estos meses. Así pues, el Perú en la región es más la excepción que la regla.

Otra hipótesis alternativa, más amenazante, es que la prohibición de los cultivos transgénicos formaba parte de la agenda de izquierda del entonces candidato Ollanta Humala y que, por tanto, la movilización de la sociedad civil es secundaria para explicar el resultado. No obstante, es fundamental recordar que el tema se volvió visible en un periodo de gobierno pro-empresarial que protegió los intereses de los poderosos hasta el final. Y, por tanto, de no haber sido por la existencia de una coalición anti-transgénicos, el DS 003 difícilmente habría sido cuestionado y posteriormente derogado. El cambio de gobierno solo fue una ventana de oportunidad aprovechada por los actores para avanzar sus intereses.

Finalmente, otra hipótesis rival es que fueron los grupos de interés transnacional, ambientalistas por ejemplo, los que jugaron el rol central en la aprobación de la moratoria. No obstante, no hay evidencia de que estos grupos participaron activamente como parte de la coalición anti-transgénicos, lo más que hicieron es reconocer el logro peruano una vez que se hubo logrado. Al contrario, los que sí contaron con el apoyo de un actor internacional con mucho poder, Monsanto, fue la coalición pro-transgénicos, reforzando el carácter paradójico de la moratoria. Por tanto, nuestra hipótesis sigue siendo sólida.

E. Estrategia de investigación

El caso de estudio se ha elegido debido a que es un “caso desviado” en la terminología de Seawright y Gerring (2008). De acuerdo con los autores, este método “selects a case that, by reference to some general understanding of a topic (either a specific theory or common sense), demonstrates a surprising value. The deviant case is therefore closely

¹ Agradezco a Alisha Holland por sugerir esta idea.

linked to the investigation of theoretical anomalies. To say deviant is to imply anomalous” (2008: 302). Los propósitos de tal elección son probar nuevas explicaciones, si es posible aplicarlas a otros casos desviados (generalizarlas), y refutar proposiciones deterministas (Seawright y Gerring 2008: 302-303).

Efectivamente, como se ha mencionado varias veces a lo largo de esta propuesta, la aprobación de la ley de moratoria de los transgénicos en el Perú contradice la teoría de la “captura del Estado”. En un contexto con balance de poder económico favorable sumado a la protección de un gobierno pro-empresarial como el de García, y al hecho de la continuidad neoliberal en el país desde hace 20 años (Durand 2011, Lynch 2009, Vergara y Encinas en prensa), los actores empresariales agroexportadores, de la industria alimentaria y biotecnológica no fueron capaces de hacer que se aprobase el ingreso de los transgénicos. Al contrario, fueron vencidos por una coalición cuya base eran pequeños agricultores. He ahí la particularidad del caso que permitirá refutar la aproximación determinista de la captura, y ensayar una nueva explicación aplicando la teoría de *quiet politics*. En la mejor de las circunstancias, se buscará ampliar la explicación a otros casos atípicos en los que la ciudadanía obtiene resultados favorables en su enfrentamiento con los poderosos (por ejemplo, la derogación de la llamada “Ley pulpín”).

Dado que la investigación busca hacer un seguimiento y reconstrucción exhaustiva del proceso de aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos (2008-2011) para encontrar los mecanismos causales que explican este resultado de interés, el diseño de investigación adecuado es uno cualitativo de estudio de caso y la metodología a utilizar será el *process tracing* o seguimiento de procesos. La gran ventaja de este diseño es que privilegia la profundidad, permitiendo identificar de forma detallada los mecanismos causales que operan en el caso de estudio y producir explicaciones complejas (George y Bennet 2005, Ragin 2006, Mahoney 2010). Además, de acuerdo con George y Bennet (2005), el estudio de caso a través del *process tracing* permite detectar casos desviados y proporciona mayores herramientas para la generación o modificación de teorías, así como el testeo de las mismas. Específicamente, la variedad de seguimiento de procesos que se desarrollará en el estudio de caso será la explicación analítica. A través de ella se generará un modelo teórico capaz de explicar la aprobación de la ley de la moratoria como caso poco probable de éxito en el contexto peruano. Además, el seguimiento de procesos permitirá analizar el caso en las dos etapas planteadas, una de baja notoriedad política y la otra de alta notoriedad política, probar las teorías rivales, principalmente la captura del Estado, y descartar las hipótesis alternativas mencionadas en la sección anterior.

Los métodos de recolección de información empírica para abordar el objeto de estudio y probar la hipótesis serán los siguientes. El cambio en el grado de notoriedad del *issue* en las dos etapas del proceso de aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos, se observará a

través de la contabilización del número de noticias sobre el tema en los diarios *El Comercio* y *La República* desde el año 2008, momento en el que el tema entró en agenda, al año 2011, en que se produjo la aprobación de la ley de moratoria². De acuerdo con nuestra hipótesis, se tiene que encontrar un cambio observable en la cobertura de los medios que evidencie la evolución en el grado de notoriedad del tema y el consecuente cambio de arena de competencia cuyo catalizador fueron los actores de la coalición anti-transgénicos.

Luego, para abordar los recursos y estrategias de los actores se realizarán entrevistas a profundidad semiestructuradas con actores clave (sociales, estatales, políticos) tanto a favor como en contra del ingreso de transgénicos involucrados en el caso para conocer su postura y su proceder en el caso³. La siguiente es una lista preliminar de los mismos según sus posiciones respecto a los transgénicos:

A favor	En contra
<ul style="list-style-type: none"> • Rafael Quevedo (Ministro de Agricultura 2011) • César Paredes (jefe del INIA 2011) • Jorge Villasante (Ministro de Agricultura 2011) • Julio Iglesias • Patricia Teullet (Comex Perú) • Alexander Grobman (asesor del Minag) • Luis De Stefano Beltrán (Científico, actual jefe del INIA) • Daniel Salas (Experto) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gastón Acurio (Chef, Apega) • Crisólogo Cáceres (presidente de Aspec) • Lucila Quintana (presidenta de Conveagro 2011) • Washington Zevallos (presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos 2011) • Rosario Sasieta (Congresista de Alianza Parlamentaria 2011) • José León (presidente de la Comisión Agraria del Congreso 2011) • Jaime Delgado (presidente de la Comisión de Densa del Consumidor 2011) • Yonhy Lescano (Comisión de Defensa del Consumidor 2011) • Antonieta Gutiérrez (Científica)

Finalmente, se revisará archivos de noticias para reconstruir el proceso de aprobación de la Ley en el 2011, propuestas legislativas y registros de votaciones de congresistas para conocer los proyectos en torno a la moratoria de transgénicos y la distribución de votación según bancadas,

² Culpepper (2011) utiliza una metodología similar en sus casos de estudio.

³ Algunas entrevistas ya fueron realizadas en el transcurso de los primeros meses del año 2015.

comunicados oficiales e informes realizados por las agencias estatales y grupos de interés involucrados, y finalmente, datos agregados sobre la producción agrícola del país y su magnitud en la economía para conocer la composición del sector y aproximarse al peso material de los contendientes. Todo ello permitirá identificar actores a favor y en contra, los recursos que poseían, su peso en función de su poder, las estrategias usadas para avanzar sus intereses, las arenas de competencia que estructuraron y en las que se enfrentaron, y los procesos a través de los cuales fueron exitosos o, al contrario, fracasaron en lograr sus objetivos.

E. Bibliografía

BINDERKRANTZ, A. S., CHRISTIANSEN, P. M., & PEDERSEN, H. H.

2015 "Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media". *Governance-an International Journal of Policy Administration and Institutions*, volume 28, número 1, pp. 95-112.

BINDERKRANTZ, A.

2008 "Different Groups, Different Strategies: How Interest Groups Pursue Their Political Ambitions". *Scandinavian Political Studies*, volumen 32, número 2, pp. 173-200.

CAMPODÓNICO, Humberto, Castillo, Manuel y Andrés Quispe

1993 *De poder a poder: Grupos empresariales, gremios de poder y política macroeconómica*. Lima: Desco.

CASQUIER, Jesús y Rodomiro ORTIZ

2012 "Las semillas transgénicas: ¿Un debate bioético?". *Derecho PUCP*, número 69, pp. 281-300.

CULPEPPER, Pepper

2011 *Quiet politics and business power: Corporate control in Europe and Japan*. New York: Cambridge University Press.

DAMMERT, Manuel

2009 *La República Lobbyista. Desnacionalización, corrupción y recorte de libertades ciudadanas, amenaza contra la democracia peruana en el siglo XXI*. Manuel Dammert. Lima.

DURAND, Francisco

2012 "El debate sobre la captura del Estado peruano". *Perú Hoy. La gran continuidad*. Lima: DESCO, pp. 19-45.

2006 "El Problema del Fortalecimiento Institucional Empresarial". En CRABTREE, John (editor), *Construir Instituciones: Democracia, Desarrollo y Desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: IEP, UP, PUCP, pp. 189-210.

2005A "Dinámica Política de la Corrupción y Participación Empresarial". En PORTOCARRERO, Felipe (editor), *El Pacto Infame: la Persistencia de la Corrupción en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

2005B *La mano invisible en el Estado*. Efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política. Lima: Fundación Fiederich Elbert.

GEN, Sheldon y Amy WRIGHT

2013 “Policy Advocacy Organizations: A Framework Linking Theory and Practice”. *Journal of Policy Practice*, volumen 12, número 3, pp. 163-193.

GEORGE, Alexander y Andrew BENNETT

2005 *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

GROBMAN, Alexander

2010 “Los cultivos transgénicos: ¿Amenaza o esperanza?”. *Negocios Internacionales* (especial), número 151, pp. 16-17.

INSTITUTO DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

2012 *Los transgénicos en el Perú*. Lima: USMP.

LARACH, María Angélica

2001 “El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional”. *Revista de la Cepal*, volumen 75, 211-226.

LYNCH, Nicolás

2009 *El argumento democrático sobre América Latina: La excepcionalidad peruana en perspectiva comparada*. Lima: UNMSM.

MAHONEY, Christine

2007 “Networking vs. Allying: The Decision of Interest Groups to Join Coalitions in the US and the EU”. *Journal of European Public Policy*, volumen 14, número 2, pp. 1-36.

MAHONEY, James

2010 “After KKV: The New Methodology of Qualitative Research.” *World Politics*, volumen 62, número 1, pp. 120-47

MORÓN, Eduardo y Cynthia SANBORN

2007 *Los desafíos al policymaking en el Perú: Actores, instituciones y reglas de juego*. Lima: CIUP.

MUJICA, Jaris

2014 “El lobby en un escenario de agendas fragmentadas: Consideraciones sobre mecanismos de gestión de intereses en el Parlamento peruano”. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, volumen 1, número 1, pp. 37-54.

NEWELL-MCGLOUGHLIN, Martina

2010 “Genetically Improved Crops”. *The Oxford Handbook of Food, Politics, and Society*. Consulta: 27 de abril del 2015.

<<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780195397772.001.0001/oxfordhb-9780195397772-e-004>>

RAGIN, Charles

2007 *La construcción de la investigación social: Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Universidad de los Andes.

SABATIER, Paul y Weible CHRISTOPHER

2007 "The Advocacy Coalition Framework. Innovations and clarifications". *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, pp. 189-220.

SEAWRIGTH y John GERRING

2008 Case Selection Techniques in Case Study Research. *Political Research Quarterly*, volumen 61, número 2, pp. 294-308.

THIES, Janice

2010 "Co-Existence in the Fields: GM, Organic, and Conventional Food Crops". *The Oxford Handbook of Food, Politics, and Society*. Consulta: 27 de abril de 2015.

<<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780195397772.001.0001/oxfordhb-9780195397772-e-36>>

VERGARA, Alberto y Daniel ENCINAS

En prensa "Continuity by surprise. Explaining institutional stability in contemporary Peru". *Latin American Research Review*.