

Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales: lecciones a partir de Colombia y el Perú

Eduardo Dargent Bocanegra*

Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima

Resumen

La capacidad de las agencias estatales varía fuertemente entre los Estados de Latinoamérica, pero ha sido poco estudiada en la ciencia política. Los pocos estudios que analizan este fenómeno se centran principalmente en causas domésticas para explicar tal diferencia. Este artículo se concentra en otra fuente de capacidad de las agencias estatales que contribuye a entender este tema: los determinantes internacionales, y propone dos mecanismos que vinculan estas causas externas con el aumento de la capacidad de las agencias estatales en los Estados en desarrollo: a) la capacidad por desafíos externos y b) la capacidad por vínculos externos. El funcionamiento de ambos mecanismos se ilustra analizando agencias estatales de Colombia y el Perú.

Palabras clave: América Latina, capacidad de una agencia, capacidad del Estado, segunda imagen inversa.

-
- * Artículo remitido el 14 de noviembre de 2013 y aprobado para su publicación el 14 de marzo de 2014. Una versión previa de este artículo fue presentada en la Latin American Studies Association Conference, Washington D.C., 1-4 de junio de 2013. La traducción estuvo a cargo de Aroma de la Cadena. Eduardo Dargent es doctor en Ciencia Política (*Government*) por la Universidad de Texas en Austin y magister en Filosofía Política por la Universidad de York (Reino Unido). Actualmente es profesor asociado del Departamento de Ciencias Sociales y coordinador del Grupo de Investigación sobre Capacidad del Estado Peruano (Gicep) en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus áreas de especialidad son: política pública comparada, democratización y Estado en el mundo en desarrollo. Es autor de *Demócratas precarios: élites y debilidad democrática en América Latina* (IEP, 2009). Correo electrónico: edargent@pucp.edu.pe

International Determinants of State Agencies' Capacity: Lessons from Colombia and Peru

Abstract

The capacity of state agencies varies greatly among Latin American states, but this significant variation remains largely understudied in political science. The few studies that do analyze this phenomenon primarily concentrate on domestic causes as explanations for the variation. This article focuses on another influence on agency capacities that contributes to understand this uneven capacity of the state in the region: international determinants, and proposes two mechanisms that link external causes to enhancement of agency capacities in developing states: a) capacity by external challenges and b) capacity by external linkages. The operation of these mechanisms is illustrated through an analysis of state agencies in Colombia and Peru.

Keywords: Agency capacity, Latin America, second image reversed, state capacity.

Siglas usadas

CDC	Centro para el Control y Prevención de Enfermedades (por sus siglas en inglés)
DCI	Dirección de Cooperación Internacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
IFI	Instituciones financieras internacionales
PARS	Programa de Apoyo a la Reforma en Salud
UMC	Unidad de Medición de la Calidad Educativa

La capacidad de las agencias estatales difiere enormemente al interior de los Estados latinoamericanos. Mientras algunas cuentan con profesionales competentes, sostienen su autonomía frente a los intereses socioeconómicos y políticos y pueden impulsar sus preferencias de políticas, otras carecen de cuadros profesionales, son propensas a la manipulación y siguen siendo inefaces. Por ejemplo, con bastante frecuencia los ministerios de Relaciones Exteriores y los bancos centrales son agencias profesionales y meritocráticas que cumplen sus funciones. De otro lado, las dependencias centrales de los ministerios de Salud y Educación usualmente cuentan con profesionales mal remunerados, siguen siendo inefaces y son más proclives al clientelismo político menudo y a la corrupción. Por otra parte, mientras los ministerios de Relaciones Exteriores y los bancos centrales funcionan con un nivel similar al de las agencias de los países desarrollados, las agencias de Salud y Educación con frecuencia ejemplifican todos los estereotipos negativos acerca de la burocracia de los países del Tercer Mundo. Tales desniveles en la capacidad del Estado son considerablemente mayores en los países que se encuentran en desarrollo que en los desarrollados, donde el nivel de profesionalismo es más uniforme entre agencias.

Esta variación extrema en la capacidad de las agencias –entre las propias entidades de los gobiernos centrales– permanece escasamente estudiada en la ciencia política latinoamericana¹. Los pocos estudios que han analizado este fenómeno se centran principalmente en causas internas para explicarlo (Geddes 1990; Nelson 1999; Kaufman y Nelson 2004; Dargent 2011; Bersch *et al.* 2012). Sin negar la importancia de los factores domésticos, en este artículo enfoco otra fuente de capacidad de las agencias estatales: los determinantes internacionales. Un marco de lo que es llamado «segunda imagen inversa», centrado en los factores externos, contribuye a dar cuenta de las instancias de alta capacidad de las agencias, lo cual permanecería inexplicable en gran medida si tan solo nos basáramos en los factores internos. Para llevarlo a cabo, propongo dos mecanismos que vinculan las causas externas con el aumento de capacidad de las agencias estatales en los Estados en desarrollo: a) capacidad por desafíos externos y b) capacidad por vínculos externos. Estos mecanismos contribuyen a explicar la variación en la capacidad de las agencias en las diferentes dependencias estatales, a lo largo del tiempo en una misma agencia e incluso entre dependencias dentro de la misma institución estatal.

1. Para excepciones, véanse: Geddes (1990, 1994); Graham *et al.* (1999); Nelson (1999); Dargent (2011); Bersch *et al.* (2012).

Si bien este artículo se centra en la capacidad estatal diferencial en las instituciones del Estado central, otra instancia de capacidad estatal heterogénea que merece ser explorada en la política latinoamericana (y, en general, en la política comparada) es el gobierno subnacional. Explicar por qué algunos gobiernos locales y regionales gobiernan eficientemente, mientras otros, con recursos y competencias similares, no lo hacen, es también relevante para nuestra comprensión de la capacidad del Estado (véanse, por ejemplo: Gutiérrez Sanín *et al.* 2009; Vargas 2010; Barrantes *et al.* 2012).

¿Cómo pueden fortalecer los factores internacionales a las agencias estatales? ¿Cuán estable y duradera es su capacidad? Dicho en términos más generales, ¿qué podemos aprender acerca de las causas subyacentes a la debilidad estatal al observar los casos de aumento de capacidad? Para responder tales preguntas, en el presente artículo procedo como sigue: primero, discuto cómo encaja esta investigación en la literatura existente sobre política comparada y relaciones internacionales, ofrezco algunas definiciones conceptuales y presento dos mecanismos mediante los cuales los factores externos actúan como fuentes de capacidad de las agencias. Luego, en las dos secciones siguientes, ilustro el funcionamiento de estos mecanismos a través del análisis de ocho agencias del Estado central (en el Ejecutivo y en agencias nacionales del sistema judicial) en Colombia (tres agencias) y el Perú (cinco agencias), así como de las involucradas en procesos de reforma de la salud en ambos países durante la década de 1990. Este análisis se basa fundamentalmente en evidencias obtenidas de entrevistas realizadas con diseñadores de políticas en estos sectores, así como en la literatura secundaria acerca de estas agencias y de los procesos de reforma.

A pesar de algunas condiciones de contexto diferentes, el Perú y Colombia son casos similares de países con posiciones bastante equivalentes en la arena internacional, están expuestos a desafíos externos comparables y tienen vinculaciones similares con organizaciones internacionales y actores transnacionales. De este modo, espero patrones paralelos –aunque, como se discute más adelante, no iguales– de capacidad estatal en las agencias que responden a estos estímulos externos similares. Concluyo resaltando la relevancia de estos hallazgos y sugiero futuras líneas de investigación.

Este análisis tiene importantes implicaciones teóricas y prácticas. Al estudiar los factores externos como determinantes de la capacidad de las agencias, contribuyo con el importante cuerpo de literatura existente que analiza (directa o indirectamente) el impacto de las influencias externas sobre el desarrollo institucional en la región². Estudiar por qué y cómo se relacionan los factores externos con el aumento de la capacidad estatal contribuye a la comprensión de las causas subyacentes a la debilidad estatal en el mundo en desarrollo. Sin instancias o mecanismos adecuados que exijan el cumplimiento de las políticas, las instituciones devienen en reglas de papel: existen formalmente, pero son ineficaces (Levitsky y Murillo 2009). Así, las agencias estatales débiles son parte de la explicación de esta distancia entre la ley y la realidad –lo que se ha denominado «brecha de implementación» (Grindle y Thomas 1991)–. Al analizar los determinantes externos de la capacidad estatal, entro en diálogo con esta agenda teórica más amplia.

2. Entre otros: Cepeda y Mitchell (1980); Grindle y Thomas (1991); Graham *et al.* (1999); Weyland (2004, 2006); Ewig (2010).

Evidentemente, la comprensión de las causas externas que podrían contribuir al fortalecimiento de la capacidad de las agencias no solo es relevante en términos teóricos: puede también brindar orientación práctica a los reformadores, burócratas y donantes internacionales centrados en la construcción de la capacidad estatal y, en términos más generales, en el desarrollo. Diversos académicos han vinculado a las agencias estatales capaces de hacer cumplir las reglas y de adaptarse a su contexto con una implementación adecuada de las políticas (Fukuyama 2004: 66-70; Andrews 2011; Andrews *et al.* 2012). Una comprensión adecuada de los efectos de las fuerzas externas en las agencias estatales permitirá a los reformadores en los Estados en vías de desarrollo ser más conscientes de las oportunidades y obstáculos relacionados con el aumento y sostenimiento de la capacidad de las agencias y de una burocracia profesionalizada.

En este artículo, mi propósito es contribuir a la comprensión de las causas del poder desigual entre agencias estatales, lo cual es especialmente agudo en muchos países de ingresos medios –como los latinoamericanos–.

1. CAPACIDAD DEL ESTADO, CAPACIDAD DE UNA AGENCIA Y SEGUNDA IMAGEN INVERSA

Los estudios dedicados al Estado en la política comparada emplean una miríada de conceptos para referirse a aspectos similares –si bien un tanto diferentes– del poder estatal: autonomía, poder infraestructural, capacidad y fortaleza, entre otros (Skocpol 1985; Mann 1986; Geddes 1990; Huber 1995). Con frecuencia, los académicos que realizan estos estudios evalúan el poder del Estado para imponer su autoridad, afectar los intereses de actores sociales, obtener ingresos o controlar de modo efectivo su territorio (Tilly 1975; Mann 1986; Skocpol 1985; Evans 1992; Soifer 2008). Muchos de ellos han discutido el valor teórico de considerar también a los Estados como actores no-unitarios, compuestos de diferentes subpartes y con niveles variados de poder (Skocpol 1985; Geddes 1990, 1994; Migdal *et al.* 1994; Huber 1995; Soifer 2009). Tal como discute Skocpol en su artículo seminal: «[...] uno de los hechos más importantes acerca del poder de un Estado podría ser su *falta de uniformidad* a través de las áreas de política» (1985: 17-18).

Defino capacidad del Estado como «la habilidad de una burocracia profesional de implementar las políticas sin influencia externa indebida»; por lo tanto, la capacidad de una agencia será la que tenga una entidad estatal particular (Bersch *et al.* 2012: 2). Consideraré que una agencia tiene alta capacidad si son significativamente altas³: a) su

3. Tal como mencioné antes, en este artículo me centro en agencias del Estado central (ministerios, dependencias judiciales a nivel nacional e instancias del Ejecutivo con atribuciones nacionales) y dejo de lado otras instancias de desigual capacidad estatal, tales como los gobiernos subnacionales.

burocracia profesional y b) su habilidad para implementar las políticas de manera eficaz y sin influencia indebida.

¿Qué explica la variación en la capacidad de las agencias en los Estados en desarrollo? Pocos estudios responden esta pregunta de manera directa y la mayoría toca el tema de pasada cuando discuten otros fenómenos políticos. Las explicaciones actuales acerca de los desniveles del Estado se centran principalmente en factores domésticos; por ejemplo, algunos autores explican esta variación enfocando los intereses o restricciones electorales de los políticos (Geddes 1990, 1994; Schneider 1998). Estas teorías de los incentivos políticos usualmente esperan que ellos fortalezcan a las agencias que pueden promover sus intereses políticos o evitar altos costos políticos. De manera similar, otras teorías se enfocan en los actores socioeconómicos, esperando niveles más altos de capacidad del Estado en las agencias encargadas de asuntos que son de gran interés para las élites económicas (Silva 1993; Estrada 2005). También hay autores que combinan ambos factores –políticos y socioeconómicos– para explicar la debilidad de los sectores de políticas sociales o la mayor capacidad de las áreas de política económica (Nelson 1999: 17-20; Kaufman y Nelson 2004; Dargent 2011, 2012). Finalmente, al analizar y comparar las experiencias de reforma en Latinoamérica, otros autores exploran las condiciones bajo las cuales los emprendedores burocráticos pueden a veces crear agencias fuertes dentro de burocracias débiles (Grindle y Thomas 1991; Lora 2007; Graham *et al.* 1999). Si bien el apoyo internacional –mediante préstamos o asesorías técnicas– con frecuencia forma parte de las explicaciones que estos autores ofrecen para los resultados positivos (e. g., Nelson 1999: 25-26; Graham *et al.* 1999), los principales factores detrás de estas reformas positivas son usualmente vistos como domésticos.

En este artículo, no argumento con respecto a los méritos o deficiencias de estas explicaciones domésticas; más bien, las complemento mediante la inclusión de los factores externos como determinantes cruciales e independientes de la capacidad de una agencia. Propongo que, sin una comprensión adecuada de estos factores externos, permanecerán incompletas las explicaciones domésticas del desigual poder del Estado. Más adelante, analizo instancias en las que los factores externos fueron cruciales para explicar las decisiones de los políticos o de funcionarios de alto rango para fortalecer entidades estatales o para impedir la interferencia en estas áreas, incluso en contra de sus intereses de corto y mediano plazo. De manera similar, discuto cómo estos factores externos en ocasiones aumentan la capacidad de mediación de los burócratas en las entidades estatales cuando ningún interés económico doméstico poderoso está en juego. En las conclusiones, vuelvo a la pregunta acerca de cómo complementar las teorías relativas a los factores domésticos y sus perspectivas con los determinantes externos aquí descritos.

Para presentar mi argumento, como se ha señalado, me baso en la perspectiva de la «segunda imagen inversa» desarrollada en el campo de las relaciones internacionales (Gourevitch 1978). Esta perspectiva destaca el efecto directo y significativo de los factores internacionales sobre la política doméstica. Fenómenos políticos tan diversos como la formación del Estado, la reforma de políticas, los cambios en el régimen político y las revoluciones sociales han estado asociados a factores externos (Tilly 1975; Gourevitch 1978; Skocpol 1979; Pevehouse 2002; Mazzuca 2010)⁴. Hasta donde conozco, en la literatura existente de la segunda imagen inversa el efecto de las fuerzas externas en agencias estatales particulares se limita al análisis de cómo las amenazas externas pueden inducir la creación de fuertes instituciones represivas (e. g., un gran ejército permanente o agencias de seguridad) que terminan reduciendo las posibilidades de gobierno democrático⁵. Pero todavía no se ha realizado un análisis más general de los efectos de estos factores en la desigual capacidad de las agencias.

A continuación, propongo dos mecanismos mediante los cuales los factores externos constituyen fuentes independientes y significativas de capacidad de las agencias en los países en desarrollo. Ambos mecanismos son desencadenados por estímulos externos, pero siguen caminos diferentes.

1.1. Capacidad por desafíos externos

Denomino al primer mecanismo «capacidad por desafíos externos». Desafíos externos al Estado, tales como presiones geopolíticas o económicas o nuevas demandas planteadas por la comunidad internacional, conducen a la profesionalización de las agencias estatales. En el proceso, estas a veces ganan la capacidad de adoptar de manera efectiva preferencias de políticas con independencia significativa de los actores políticos o económicos domésticos. En este caso, la capacidad incrementada del Estado es una respuesta de las élites estatales al costo de su debilidad relativa en la esfera internacional o a su incapacidad para responder a obligaciones bilaterales o multilaterales.

¿Cómo funciona este mecanismo? Son posibles dos caminos. Para responder de manera efectiva a los desafíos internacionales, las élites políticas a veces crean nuevas agencias o refuerzan las existentes con burócratas o funcionarios que poseen el conocimiento necesario para responder a estas demandas externas. Las motivaciones de las élites para empoderar estas áreas pueden corresponder a su propio interés (e. g., preocupaciones acerca de la estabilidad doméstica) o altruistas (e. g., preocupaciones relativas al desarrollo). En

4. Para una revisión crítica, si bien desactualizada, de la literatura acerca de la segunda imagen inversa, véase Almond (1989).

5. Para una revisión de estos argumentos, véase Almond (1989: 239-246).

otros casos, el proceso es impulsado por élites burocráticas de agencias existentes que sacan ventaja de la situación y el cabildeo de políticos para reforzar sus propias agencias o crear nuevas, utilizando las presiones externas como una fuente de movilización o apalancamiento para sus demandas. Tal como se discutirá más adelante, la creación del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo en el Perú fue un proceso conducido por políticos interesados en promover un tratado de libre comercio con Estados Unidos. De manera similar, actores estatales tecnocráticos en la región con frecuencia han tenido éxito en la adopción de instituciones nuevas o en la creación de agencias, en ocasiones empleando desafíos y crisis externas para ejercer presión sobre sus superiores políticos (Weyland 2002, 2005: 272; Dargent 2011: 322).

En tales casos, las agencias estatales son reforzadas en respuesta a los desafíos externos. Para ello, inicialmente, la experticia burocrática de la agencia es aumentada con el fin de equiparar el nivel profesional de los actores externos. La experticia requerida para manejar asuntos internacionales es considerablemente mayor que aquella que puede ser conseguida por las burocracias normales en la región. Más adelante, las presiones internacionales brindan una capa de protección informal para la agencia: con el fin de garantizar respuestas adecuadas y profesionales y prevenir errores, las élites estatales les permiten a estas agencias trabajar de modo más autónomo y sin intervención; y a veces también bajo mejores condiciones económicas.

Es más, los burócratas aspirarán a institucionalizar esta capacidad adquirida por medios formales e informales. Así, el personal de estas agencias con bastante frecuencia saca ventaja de este «espacio» político con el fin de diseñar protecciones institucionales que estimulen su independencia y aseguren la reproducción de su experticia. Por ejemplo, ellos podrían demandar y lograr regulaciones para el reclutamiento profesional y el ascenso meritocrático. Asimismo, estos agentes podrían fortalecer las vinculaciones con agencias externas similares, cuyo respaldo puede contribuir a aumentar aun más su capacidad de movilización o de apalancamiento sobre otros actores domésticos. De esta manera, las oportunidades políticas creadas por las demandas externas son explotadas y empleadas para aumentar significativamente la capacidad de las agencias.

Los estímulos externos ayudan también a explicar el mantenimiento de la capacidad a través del tiempo. Algunas de estas demandas y desafíos son causas permanentes (Stinchcombe 1968: 103) que contribuyen a explicar los altos niveles de capacidad de una agencia a lo largo del tiempo. Las agencias encargadas de asuntos que siguen siendo relevantes en la esfera internacional, tales como las relaciones diplomáticas o las políticas económicas internacionales, pueden experimentar una presión externa permanente para mantener una capacidad significativa.

En otros casos, los desafíos externos podrían fluctuar, conduciendo a veces al aumento de la capacidad y otras a su declive, en concordancia con esta variación. Así, asuntos que eran importantes en la esfera internacional podrían perder relevancia y, con ello, perderlo también las agencias internas. No obstante, algunas agencias que ganaron relevancia pueden mantener su capacidad elevada si gozan de otras fuentes de poder. Los desafíos externos pueden producir efectos de transmisión por engranajes, convirtiendo a estas agencias en actores poderosos incluso en el caso de ausencia o reducción de los estímulos externos que impulsaron su capacidad. El aumento de la capacidad en los bancos centrales o los ministerios de Economía puede estar relacionado con crisis externas o con demandas de las instituciones financieras internacionales (IFI) y una vez concluida la crisis es poco probable que estas instituciones pierdan tal capacidad.

Tal como ha sido presentado hasta ahora, este mecanismo parece bastante funcionalista, o sobredeterminista, prediciendo fuertes similitudes en la capacidad de las agencias a través de los países en respuesta a estímulos externos similares. Si bien, en algunos casos, el costo de no reforzar una agencia estatal puede ser bastante alto, conduciendo a patrones similares de capacidad de la agencia, existe espacio para una variación significativa entre países. En ocasiones, las élites estatales podrían elegir no fortalecer significativamente a las agencias estatales, o hacerlo en términos selectivos. Por ejemplo, podrían reservar algunas secciones de una agencia para el clientelismo; o los tecnócratas podrían dejar de explotar estas ventanas de oportunidad y permanecer débiles. Tal como se discute en la siguiente sección, desafíos externos similares pueden producir distintos niveles de capacidad del Estado.

No es fácil probar este mecanismo, dado que es difícil aislar los estímulos externos como factores independientes. Sin embargo, existen varios tipos de agencias estatales que responden a estímulos externos y que parecen confirmar la relación antes descrita. Por ejemplo, las agencias de políticas económicas, tales como los ministerios de Economía o los bancos centrales, parecen ser buenos ejemplos de la capacidad inducida externamente, dado que necesitan equiparar la experticia de actores económicos externos altamente calificados, tales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI). Pero existe un problema obvio cuando se prueba el efecto de las influencias externas sobre estas agencias: también existen presiones domésticas claramente evidentes y constantes para que dichas áreas del Estado mantengan una alta capacidad.

Por ejemplo, observemos el caso del nacimiento de sólidas agencias económicas en Colombia. Una causa para el surgimiento de estas instituciones en los años 1960 fue externa: la necesidad de equilibrar la experticia del FMI durante la realización de duras negociaciones internacionales. Tal como menciona Rodrigo Botero, uno de los primeros

miembros de la tecnocracia colombiana: «Para cambiar esta correlación de fuerzas fue necesario incrementar nuestra capacidad nacional de análisis, ofrecer más conocimientos a los cuadros técnicos del Estado y fortalecer los aspectos fundamentales del manejo macroeconómico del país» (2005: 21). Según Botero, estas presiones externas crearon la necesidad de conocimiento técnico para defender los intereses nacionales en las negociaciones internacionales⁶. Pero los desafíos externos no son los únicos que explican el surgimiento de esas instituciones. Incentivos políticos domésticos, tales como la necesidad de poner fin a la violencia interna, contribuyeron también a este incremento (Dargent 2012: 101-102). En términos más generales, el alto profesionalismo de los ministerios de Economía y los bancos centrales no se debe tan solo a incentivos internacionales, el buen desempeño es también crucial para los intereses de los actores económicos y políticos domésticos (Dargent 2011, 2012).

Con el fin de contribuir a esclarecer más el rol de los factores internacionales frente a los nacionales en la determinación de la capacidad de una agencia, en la siguiente sección me centro en las agencias en las que se puede aislar, en cierto grado, el efecto independiente de los factores externos. Primero, muestro cómo las presiones externas contribuyeron a mantener las elevadas capacidades de los ministerios de Relaciones Exteriores de Colombia y el Perú, dado que las causas domésticas parecen menos importantes para explicar la elevada capacidad presente en los ministerios que están involucrados fundamentalmente en asuntos internacionales. Segundo, presento la forma en que dos agencias ganaron capacidad como respuesta a cambios importantes identificables en la arena internacional, para lo cual describo la capacidad incrementada en los ministerios de Comercio Exterior y en las dependencias de cooperación judicial de ambos países tras importantes cambios externos. Al concentrarme en las demandas e intereses internacionales emergentes, que ejercen nuevas presiones sobre el Estado y conducen al aumento de la capacidad, puedo concluir con mayor certeza que es correcta la relación causal.

1.2. Capacidad por vínculos externos

El segundo mecanismo, que denominé «capacidad por vínculos externos», se centra en una forma diferente pero significativa de influencia externa. Los actores internacionales, tales como las organizaciones internacionales, las IFI, las agencias de cooperación bilaterales o multilaterales, la sociedad civil transnacional y las comunidades epistémicas con frecuencia impulsan sus metas e intereses de reforma a nivel doméstico a través de las agencias estatales (Haas 1982; Kahler 1992; Stallings 1992; Weyland 2004). La literatura acerca del desarrollo institucional liderado externamente en la región se ha centrado principalmente,

6. Entrevista con Rodrigo Botero.

en forma directa o indirecta, en este mecanismo. La principal diferencia con el presentado antes es que, en este caso, las élites estatales gobernantes no perciben estos cambios como parte de su agenda o de sus propios intereses urgentes (sean egoístas o altruistas). Sin estos vínculos externos, es posible que los cambios resultantes no hubiesen ocurrido, puesto que estas áreas estatales de responsabilidad hubieran recibido escasa atención de los actores domésticos.

Mientras que el primer mecanismo induce a los actores a reaccionar y a aislar a las agencias estatales, el mecanismo de la capacidad por vínculos externos es usualmente más sutil y con bastante frecuencia ocurre incluso bajo el radar de las élites estatales. A veces los actores externos ejercen influencia significativa mediante la promoción de la reforma de agencias existentes o la creación de otras nuevas. Las IFI, por ejemplo, pueden promover la creación o el reforzamiento de agencias para llevar a cabo las reformas que auspician, pero, en otras ocasiones, las reformas son incitadas por medios más sutiles y con actores menos influyentes, tales como instituciones científicas extranjeras. Si bien las élites estatales pueden no tener interés en muchos de los temas involucrados, con frecuencia tampoco encuentran razones fuertes para oponerse a los proyectos que los promueven. Además, los políticos pueden incluso señalar a estos proyectos auspiciados desde el extranjero como ejemplos de su propia competencia y éxito; por lo tanto, ellos están más dispuestos a aprobar proyectos de cooperación para implementar dichas agendas, especialmente si son financiados por actores internacionales.

Por supuesto, en ocasiones pueden coexistir los dos mecanismos discutidos aquí, difuminando la diferencia entre ambos. Por ejemplo, las demandas de las IFI que insisten en que las élites gobernantes reformen una agencia estatal desatendida pueden ser lo suficientemente fuertes como para que estas élites consideren que es de su propio interés acceder a tal pedido. Es especialmente en tiempos de crisis cuando las IFI tienen considerable capacidad de apalancamiento para desencadenar tales cambios. En estos casos, existe mayor apalancamiento y presión para responder a un desafío externo antes que el proceso sutil descrito antes. No obstante, es importante mantener estos mecanismos separados para propósitos analíticos. En el primero, me centro en los intereses (egoístas y altruistas) de las élites domésticas como el factor motivador para fortalecer áreas funcionales del Estado; en este segundo, la persuasión y los vínculos locales-internacionales con actores estatales no-élite son el factor influyente.

Los vínculos pueden conducir al aumento significativo de la capacidad. Las fuerzas externas brindan recursos, información y redes sobre los que pueden apoyarse las agencias domésticas afectadas. Las demandas y los estándares de los donantes internacionales garantizan el reclutamiento meritocrático. Este apoyo incrementa también la independencia financiera de

las agencias involucradas y aumenta su nivel de profesionalismo mediante mejores salarios, logrando así que sean menos dependientes de actores domésticos. Como resultado, estos vínculos les ofrecen a los burócratas más estabilidad y continuidad que en otras áreas del Estado que carecen de tales redes.

Como en el caso del primer mecanismo, los vínculos externos disuaden informalmente a los políticos u otros actores sociales de interferir en las reformas y políticas estatales. El costo de hacerlo, tratándose de proyectos auspiciados por actores externos, contribuye a que los políticos manejen de manera más cautelosa estas áreas. Los actores externos pueden incluso cabildar o protestar cuando estos proyectos y programas especiales son afectados. Como resultado, dichas agencias ganan capacidad y están en condiciones de impulsar políticas que pueden incluso afectar los intereses de otros actores sociales y políticos.

Si bien en ocasiones tales agencias domésticas permanecen bastante dependientes de los actores internacionales, usualmente estos no son tan solo «caballos de Troya» o agentes de «jefes» o «capitales» internacionales. Este mecanismo apunta hacia una relación más sutil de mutua conveniencia. En las instituciones del Estado o de la sociedad civil usualmente ya existen intereses similares a los de los actores internacionales, pero los actores que los proponen son demasiado débiles para lograr ser más relevantes o para convencer a las élites estatales de su importancia. Los burócratas que pertenecen a estas agencias, o los actores de fuera del Estado, se convierten entonces en aliados de los actores internacionales y sacan ventaja de su respaldo.

El lado negativo de esto es que este aumento en capacidad con frecuencia es bastante dependiente de factores externos. Si ningún interés doméstico respalda la continuidad de estas agencias, su capacidad resulta ser muy dependiente de las fluctuaciones de tales intereses externos. Más aun, algunas veces tales agencias son dependientes de fuerzas externas en cuanto a su diseño. Las IFI con frecuencia demandan a los Estados que creen áreas profesionales ad hoc para manejar proyectos internacionales con el fin de evitar que los fondos internacionales terminen en manos de burocracias ineficaces o corruptas. Si bien estas son, por cierto, buenas razones para sospechar de las burocracias domésticas, tales opciones tienen un costo: estas islas de eficiencia financiadas externamente con frecuencia desaparecen una vez que los proyectos concluyen, sin que su experticia se arraigue en la burocracia del Estado (Fukuyama 2004).

No obstante, en otros casos, la capacidad de largo plazo podría resultar de estas presiones externas. El apoyo externo puede contribuir a fortalecer o desarrollar agencias estatales permanentes. Si bien estas agencias podrían todavía ser dependientes de factores externos, si sus capacidades se arraigan dentro del Estado, aumentarán las posibilidades de que so-

brevivan a los proyectos específicos. Esta ventana externa de oportunidad puede conducir a una capacidad duradera y mayor si emergen condiciones domésticas favorables o si la agencia desarrolla algún respaldo doméstico.

Para ilustrar el funcionamiento de la capacidad por vínculos externos y para hacerlo con claridad, mostraré cómo los vínculos internacionales contribuyeron al fortalecimiento de agencias estatales específicas. Para ello, analizaré instituciones en áreas funcionales del Estado que previamente eran débiles, tales como los ministerios de Salud y Educación. Al igual que en el caso de las agencias judiciales, que se discutirá bajo el mecanismo de capacidad por desafíos externos, al centrarme en las agencias débiles o en dependencias dentro de ellas, podré concluir con más seguridad que existe un efecto independiente significativo de los factores externos en la capacidad de una agencia.

Antes de terminar esta sección, es importante mencionar que los desafíos o vínculos externos no siempre conducen al aumento real de la capacidad de una agencia y en ocasiones pueden llevar a cambios cosméticos. Brinks y Blass (2013), por ejemplo, analizan cómo, durante la década de 1990, algunos Estados latinoamericanos crearon lo que suele llamarse «Tribunales Potemkin» en respuesta a demandas externas de reforma judicial de las IFI. Estos tribunales parecían fuertes en términos formales, pero en realidad las regulaciones adoptadas por las élites domésticas fueron intencionalmente ineficaces con el fin de evitar que aumente su independencia. Como resultado, en ausencia de otras condiciones positivas, los tribunales siguieron siendo débiles.

De manera similar, los vínculos externos podrían no conducir a la capacidad de una agencia en los casos que Andrews *et al.* denominan «mimetismo isomórfico», es decir, en organizaciones domésticas que adoptan estrategias para satisfacer las demandas de los donantes externos y «lucen» como agencias capaces, pero en realidad permanecen débiles (Andrews *et al.* 2012: 5). Finalmente, conviene recordar que no solo las élites obstructoras o reacias pueden crear instituciones ineficaces. Tal como destacan tanto Evans (2004) como Weyland (2009), incluso los reformadores dispuestos pueden adaptar agencias o regulaciones de diferentes contextos que luego no funcionan como se esperaba cuando son trasplantadas a entornos socioeconómicos diferentes. El «monocultivo» institucional o la «difusión» acrítica pueden a veces no solo ser ingenuos sino también peligrosos debido a sus consecuencias imprevistas. Como bien sabemos en Latinoamérica, las influencias externas no siempre fortalecen la capacidad de una agencia o tienen una influencia positiva. En las secciones que siguen, ilustraré la manera en la que funcionan los dos mecanismos aquí discutidos.

2. ILUSTRANDO EL PRIMER MECANISMO (CAPACIDAD POR DESAFÍOS EXTERNOS): RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO EXTERIOR Y COOPERACIÓN JUDICIAL

Empleo los casos de los ministerios de Relaciones Exteriores, agencias de Comercio Exterior y dependencias de la cooperación judicial en Colombia y el Perú para ilustrar cómo opera el primer mecanismo. Tal como se ha mencionado, este describe la forma en que la capacidad del Estado es aumentada como una respuesta interna a desafíos externos, sean amenazas, demandas u obligaciones internacionales.

Una característica frecuentemente señalada en los Estados latinoamericanos es el alto nivel profesional de sus ministerios de Relaciones Exteriores. Itamaraty, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, con frecuencia es destacado como una isla de eficiencia en la región debido a su alto profesionalismo en términos comparativos (Bersch *et al.* 2012: 18). Los ministerios de Relaciones Exteriores de Colombia y el Perú también se ajustan a este patrón regional. Durante las últimas décadas, Torre Tagle en el Perú y San Carlos en Colombia han sido ministerios conocidos por su alta eficiencia y profesionalismo y han creado academias diplomáticas para garantizar un elevado nivel de reclutamiento y reproducción. Además, las leyes y regulaciones garantizan líneas meritocráticas de carrera, especialmente cuando se las compara con otras áreas del Estado. Si bien en ambos países existen algunas bien fundadas alegaciones de favoritismo, en general, ambos ministerios tienen mejor reputación que otras instituciones estatales⁷. ¿Cómo contribuye la presión externa para dar cuenta de este resultado?

En estos dos casos existen factores externos que contribuyen a mantener la alta capacidad de las agencias. Tal como se mencionó, las responsabilidades externas de estos ministerios requieren que sus funcionarios cuenten con un nivel significativo de experticia, lo que constituye una protección informal que limita la intrusión política. Con el fin de igualar a los actores externos, los diplomáticos deben tener una comprensión detallada del derecho internacional, la diplomacia y el funcionamiento de las organizaciones internacionales y también conocimientos acerca de la posición del Estado en una serie de temas y conflictos internacionales de larga data. Este conocimiento pasa a ser más importante cuando los países tienen una historia prolongada de enconadas disputas (tales como las de Chile y el Perú, o las de Colombia y Venezuela) y las respuestas a los desafíos externos exigen decisiones bien pensadas. Los políticos son muy conscientes de los deberes internacionales delicados y complejos de este ministerio y se apoyan fuertemente en estas agencias profesionales

7. Para críticas al caso colombiano, véase Tickner *et al.* (2006: 80-97).

para tomar sus decisiones; ellos son conscientes, asimismo, de que los errores en esta área de gobierno conllevan serios costos. En consecuencia, las características del área de políticas de Estado limitan la posibilidad de interferencia en el reclutamiento profesional y la línea de carrera meritocrática.

Existe una segunda forma, menos directa, en la que los factores externos aumentan la capacidad en este caso. El alto nivel profesional de estos ministerios es necesario y útil para diversos actores dentro del Estado, no solo para quienes tienen cargos directamente involucrados en Relaciones Exteriores. El Ministerio de Relaciones Exteriores en ambos países brinda apoyo a diferentes áreas funcionales del Estado en sus tratativas con actores externos. Como tal, en términos internacionales, contribuye a «salvar la cara» de estas otras agencias. Por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores está encargado de organizar la participación de los funcionarios del Estado en diversas conferencias internacionales, guiar y ofrecer logística a otros actores estatales en sus misiones en el extranjero y recibir y remitir solicitudes judiciales de cooperación. Estas demandas externas relacionadas con otras áreas convierten a este ministerio en necesario para otras instituciones estatales, aumentando así su capacidad.

Sin embargo, una diferencia importante entre los casos del Perú y Colombia muestra que los determinantes externos no siempre producen resultados domésticos comparables. San Carlos no satisface plenamente este estándar meritocrático: las carreras profesionales concluyen un paso antes del nivel de embajador (Tickner *et al.* 2006: 80-82). Esto está fuertemente relacionado con la historia política colombiana. Tradicionalmente, los partidos políticos clientelistas han usado un número importante de puestos del Estado como fuentes de patronazgo político, y San Carlos no ha sido una excepción. Si bien los embajadores políticos tienden a ser prestigiosos líderes o simpatizantes de partidos, estos nombramientos debilitan la meritocracia al bajar el techo para los diplomáticos de carrera. La legislación colombiana exige un mínimo de 20% de embajadores de carrera y los titulares tienden a usar todo el 80% restante para el patronazgo. Si bien se han llevado a cabo algunos cambios con respecto a este tema y otros en años recientes, Colombia todavía carece de una diplomacia profesional del más alto nivel debido al clientelismo persistente. En contraste, la legislación peruana establece que solo el 20% de los puestos de embajadores pueden ser nombramientos políticos y los Presidentes acatan esta norma. Si bien diferentes en este aspecto, los observadores en ambos países reconocen que sus ministerios de Relaciones Exteriores son agencias estatales competentes y que, como tales, son ejemplos interesantes de capacidad estatal impulsada externamente.

Otro ejemplo del primer mecanismo en juego es el surgimiento de agencias comerciales más fuertes en las últimas dos décadas. Desde inicios de la década de 1990, las condiciones

externas que favorecieron el comercio internacional indujeron la profesionalización de las áreas del Estado a cargo de políticas comerciales, especialmente la promoción y negociación de acuerdos comerciales. En consecuencia, los Estados tuvieron que aumentar sus capacidades en estas áreas. Las políticas de comercio internacional demandan destrezas especializadas que a veces son buscadas por fuera del Estado, como conocimiento sobre tratados y regulaciones y alto nivel de habilidad negociadora, incluso tan solo hablar con fluidez idiomas extranjeros; todas estas habilidades usualmente no se encuentran en las burocracias. La necesidad de contar con ellas eleva la varilla para el nivel profesional requerido para trabajar en estas áreas.

Por cierto, otros factores domésticos probablemente se han entretendido con estas presiones externas para aumentar la capacidad de este tipo de agencia, como, por ejemplo, las demandas de los sectores empresariales exportadores para que se promuevan sus intereses. En ambos países, los Estados habían adoptado reformas de mercado con el propósito de promover el desarrollo liderado por la exportación. No obstante, las presiones externas fueron también determinantes claros para hacer del comercio una prioridad del Estado a través de toda la región, especialmente cuando se trató de fortalecer a las agencias estatales encargadas de negociar acuerdos comerciales.

En ambos países, los ministerios de Comercio Exterior han ganado esta capacidad en las últimas dos décadas. El Ministerio de Comercio Exterior de Colombia fue creado durante la presidencia de César Gaviria (1994–1998) como parte de un paquete de reformas de mercado. Desde entonces, ha seguido siendo una agencia relevante a cargo de las negociaciones internacionales, aunque en 2002 se fusionó con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, perdiendo desde entonces algo de su relevancia⁸. Los negociadores colombianos son famosos por sus habilidades y estabilidad. En años recientes, estos equipos han estado a cargo de varios tratados de libre comercio, entre estos, el firmado con los Estados Unidos en 2011.

De manera similar, en el Perú, el Viceministerio de Comercio Exterior, una instancia dentro del Ministerio de Industria y Comercio, adquirió también más poder a inicios de la década de 1990 debido a las reformas de mercado. Eventualmente, pasó a ser un sector independiente en 2001, cuando la necesidad de renovar los beneficios comerciales con los Estados Unidos condujo a la creación del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo⁹. Según funcionarios de este ministerio, el primer ministro de Comercio Exterior y Turismo y entonces vicepresidente del país, Raúl Diez Canseco, decidió contratar y entrenar a un grupo de jóvenes negociadores

8. Entrevista con Mauricio Reyna.

9. Entrevistas con Benjamín Chávez y Álvaro Díaz.

de las principales universidades peruanas, quienes llegarían a ser expertos en estos temas y contribuirían a la meta de lograr un tratado de libre comercio con los Estados Unidos¹⁰. Estos jóvenes economistas y abogados, respaldados por burócratas mayores con experiencia en integración comercial, fueron la columna vertebral de los equipos que negociaron este tratado y varios otros. Desde entonces, el ministerio ha aumentado su capacidad debido a su preponderancia en las negociaciones de tales tratados y su equipo de expertos es ahora necesario y difícil de sustituir, dado que están en curso nuevas negociaciones de acuerdos comerciales y también porque cada acuerdo abre relaciones bilaterales o multilaterales fluidas que requieren de contactos frecuentes (como en el caso de la relativamente nueva Alianza del Pacífico entre Colombia, Chile, México y el Perú).

Las dependencias de cooperación judicial en los dos países ofrecen también un ejemplo interesante del primer mecanismo. Dentro del Poder Judicial y el Ministerio Público, las instancias encargadas de la cooperación judicial internacional se fortalecieron a través de toda Latinoamérica como una respuesta a las demandas externas por mejores respuestas estatales a los pedidos judiciales. El análisis de estas entidades ayuda a esclarecer más el efecto independiente de los factores internacionales, puesto que ellas forman parte de agencias estatales de la región comparativamente más débiles (Comisión Andina de Juristas 2000)¹¹. La principal diferencia entre estas instancias de cooperación judicial con otras en el mismo sector es su responsabilidad de responder a demandas externas. Esto permite tener una mayor certeza sobre su capacidad como resultado de factores externos, tal como sugiere el primer mecanismo.

Desde la década de 1980, la comunidad internacional adoptó diversos tratados para luchar contra la corrupción, el crimen transnacional y el lavado de dinero (Olavide 2006; Comunidad Andina de Naciones 2010). La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988) es uno de los primeros tratados que incluyen una serie de procedimientos con el propósito de aumentar la cooperación judicial entre Estados. Además, los Estados latinoamericanos han suscrito una serie de convenciones universales y regionales incrementando tal cooperación, entre otras: la Convención Interamericana sobre Extradición (1981), la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal (1992) y la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado (2003) (Olavide 2006; Comunidad Andina de Naciones 2010: 18-23). Estos tratados incluyen obligaciones para los Estados relativas a la creación de «autoridades centrales» a cargo de coordinar la cooperación judicial.

10. Entrevistas con Eduardo Ferreyros y Álvaro Díaz.

11. En años recientes, algunas reformas han sido implementadas para fortalecer al Poder Judicial, pero han tenido resultados dispares a través de toda Latinoamérica (véase Sousa 2007: 87-88).

La coordinación entre países es crucial para lograr las metas de estos tratados (Olavide 2006; Kaczorowska 2008: 122). Las solicitudes de extradición, la recopilación de evidencias y la incautación de bienes, entre otras tareas, requieren competencias especiales que no son fáciles de encontrar en estas instituciones tradicionalmente débiles. Así, tales altos estándares protegen y dan estabilidad a los agentes que funcionan en estas áreas. Más aun, organizaciones internacionales, como la Interpol, o instituciones gubernamentales, como el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, contribuyen a incrementar el nivel profesional de estas burocracias.

En el caso de Colombia y el Perú, las autoridades de las oficinas del Ministerio Público han reforzado áreas especiales para tratar estos temas (Comunidad Andina de Naciones 2010). Ambos países cuentan con oficinas de cooperación judicial internacional que tienen mayores capacidades que otras áreas dentro de sus instituciones. Así, la Dirección de Asuntos Internacionales en Colombia y la Unidad de Cooperación Judicial Internacional y Extradiciones en el Perú son islas de eficiencia provistas de personal capacitado y capaces de responder a las solicitudes internacionales, así como de brindar asistencia a los actores locales para formular sus propios requerimientos de cooperación judicial.

Aunque se sigue una misma tendencia en ambos países, el desarrollo de estas agencias se ha caracterizado por presentar trayectorias diferentes, en parte como resultado de sus contrastantes experiencias históricas. En Colombia, las presiones externas en esta área se iniciaron antes que en el Perú como resultado de la necesidad de cooperar con los Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico. Por ello, desde la década de 1980, Colombia ha tenido funcionarios competentes para formular y responder a las solicitudes de apoyo en casos de crímenes. En el Perú, algunas razones internas –tales como un escándalo de corrupción masiva en el 2000 que tuvo consecuencias internacionales– también contribuyeron a la presión externa para reforzar estas áreas. Durante dicho escándalo, por ejemplo, las solicitudes de extradición de parte del Perú con frecuencia fueron devueltas por las autoridades estadounidenses debido a que no estaban formuladas de manera apropiada y tenían errores. Esto condujo a una mejor capacitación de su equipo y a un reforzamiento de las entidades involucradas (Comunidad Andina de Naciones 2010: 39-41).

Dos casos ayudan a demostrar que los determinantes externos no siempre producen resultados similares. Un informe que analiza el papel de las oficinas de cooperación judicial en los cuatro países andinos que son miembros de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) brinda una evaluación más positiva de las dependencias de Colombia y el Perú que de sus similares en Bolivia y Ecuador. Aunque en los cuatro casos las entidades estatales encargadas de la cooperación internacional mejoraron sus niveles profesionales en los últimos años, en Bolivia y Ecuador diversas causas (por ejemplo, las disputas internas

entre los organismos) condujeron a un menor reforzamiento de sus capacidades (Comunidad Andina de Naciones 2010). Como ya se mencionó, los determinantes externos abren una oportunidad para la capacidad de una agencia, pero las condiciones internas y la forma en la que los actores nacionales reaccionan ante estas oportunidades determinan el nivel de capacidad que la agencia alcanza en cada país.

En conclusión, estos tres ejemplos muestran cómo la necesidad de promover los intereses del Estado en el ámbito internacional impulsa la designación y la continuidad de cuadros profesionales capaces de responder a desafíos externos. Los burócratas también pueden beneficiarse de esta oportunidad y aumentar sus salvaguardias institucionales. La presión externa en estas áreas es bastante permanente en el primer caso tratado y por lo menos estable en el futuro inmediato en los otros dos, prediciendo así el sostenimiento de la capacidad de tales agencias.

3. ILUSTRANDO EL SEGUNDO MECANISMO (CAPACIDAD DE VÍNCULOS EXTERNOS): VÍNCULOS, DONANTES Y COMUNIDADES EPISTÉMICAS

Como se señaló anteriormente, el segundo mecanismo se centra en la forma en la que los actores externos promueven sus agendas a través de diversos vínculos con los países receptores, lo que conduce a incrementar la capacidad de sus agencias. Para ilustrar el funcionamiento de este mecanismo, primero planteo una discusión general de cómo las reformas de salud patrocinadas por organizaciones internacionales e IFI en la década de 1990 llevaron a una mejora en la capacidad de los ministerios de Salud de Colombia y el Perú, la que luego descendió, en el caso peruano, cuando esta agenda perdió prominencia. Luego, me centro en los casos de la Dirección de Epidemiología del Ministerio de Salud y la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) del Ministerio de Educación, ambos en el Perú, como ejemplos de relaciones más duraderas y positivas entre los vínculos externos y la capacidad de una agencia.

Diferentes autores destacan la debilidad de los sectores sociales en Latinoamérica (Kaufman y Nelson 2004; Nelson 2004; Webb y Valencia 2006). Burocracias mal pagadas, servicios de mala calidad, bajos niveles de profesionalismo, clientelismo generalizado, corta duración de los nombramientos en los cargos políticos y de otra índole y limitado alcance territorial, son algunas de las críticas más comunes a los servicios de salud y educación de Latinoamérica. Tanto los sistemas de salud del Perú como los de Colombia siguen este patrón (Ewig 2004, 2010; Ramírez 2004; Dargent 2012).

En ambos países, sin embargo, nos encontramos con algunas variaciones interesantes en las capacidades en el sector de la salud que se explican en parte por el segundo mecanismo,

aunque esto es claramente más evidente en el caso peruano que en el colombiano, donde los factores internos fueron más importantes. Durante la década de 1990, las IFI promovieron reformas de salud en todo el mundo como una nueva estrategia para combatir la pobreza. De esta manera, el interés de las IFI en la política social desencadenó procesos internos de reformas de la salud (Kaufman y Nelson 2004; Nelson 2004: 31-33; Ewig 2004, 2010; Weyland 2006). Tales demandas externas por reformas y los vínculos que suponían incrementaron la necesidad de profesionalizar al sector salud. Por otra parte, el surgimiento de la economía de la salud, que se convirtió en la «palabra [técnica] de moda» predominante cuando se hablaba de la política de salud entre los expertos, llevó a mayores exigencias profesionales en el campo de la salud pública.

Los procesos de reforma en el sector salud emprendidos durante los años 1990 en Colombia y el Perú se realizaron en parte debido a estos incentivos externos, aunque, como se ha dicho, en el caso peruano las demandas externas fueron considerablemente más importantes. En Colombia, el proceso fue promovido sobre todo por la necesidad de implementar el contenido social de la Constitución de 1991, pero los vínculos externos –bajo la forma de expertos, recursos y apoyo técnico– contribuyeron a impulsar la reforma. Esto llevó a la designación de un equipo técnico altamente calificado para el Ministerio de Salud (González y Ramírez 2000; Ramírez 2004) dando como resultado una ambiciosa transformación del sistema de salud que llevó a las clases pobres a un único programa nacional y abrió el sistema a una serie de actores privados, tales como proveedores y licitadores de salud. El apoyo externo fue evidente en los vínculos existentes entre el equipo de reforma y diversas instituciones, como la Universidad de Harvard, el Banco Mundial y, sobre todo, una oficina dentro del ministerio financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo: el Programa de Apoyo a la Reforma en Salud (PARS). El PARS funcionaba como un área altamente técnica y trabajó en el ministerio por más de una década. Su tarea principal fue la de apoyar la continuidad y la aplicación de la reforma, habiendo sido la contribución del PARS decisiva en cuanto a brindar información y asesoramiento técnico a los actores políticos sobre la reforma en curso¹².

En el Perú, las reformas de salud fueron menos exhaustivas pero, aun así, bastante relevantes durante la década de 1990 y considerablemente más dependientes de factores externos. Ellas eran parte de las estrategias de alivio a la pobreza implementadas por el gobierno y se hicieron con el apoyo de las IFI, mediante fondos de la cooperación internacional que llegaron al país durante la década de 1990 para financiar varios proyectos en el Ministerio de Salud (Ewig 2004, 2010). Una oficina del ministerio, la Dirección de Cooperación Internacional (DCI), así como una serie de programas especiales creados para gestionar

12. Entrevista con Teresa Tono.

estos fondos, ganaron prominencia y se profesionalizaron durante esos años. La reforma peruana fue apoyada fuertemente por los fondos recibidos¹³.

No obstante, a finales de la década, la cada vez menor importancia de la reforma de la salud en la agenda internacional condujo a una disminución de la capacidad de la agencia en el Perú. Una vez que se redujo esta presión internacional, los programas externos concluyeron su trabajo, sus recursos fueron nuevamente escasos y muchos expertos de la salud dejaron sus puestos en el Estado. En los años siguientes, la DCI perdió gradualmente poder y recursos. Según uno de sus antiguos directores, una de las causas de este debilitamiento fue la reducción de la ayuda externa¹⁴.

Curiosamente, en Colombia, el sistema de salud mantuvo una capacidad un tanto mayor, incluso en ausencia de ayuda del exterior. Aunque el sector sigue siendo débil en muchos aspectos y el PARS terminó su trabajo en 2008, el Ministerio de Salud cuenta con mejor personal que en el pasado. Esta mayor capacidad es especialmente evidente en los cargos más altos del ministerio, en la medida que varios ministros, viceministros y asesores tecnócratas están adscritos al sector. Los tres últimos ministros de Salud durante el gobierno de Santos (2010-2014), por ejemplo, eran tecnócratas altamente reputados. La explicación de estos diferentes resultados radica principalmente en la naturaleza de las reformas adoptadas en Colombia: varios grupos domésticos interesados, influyentes y relevantes se incluyen ahora en la formulación de políticas de salud (clases media y alta, empresas privadas, etc.). Como resultado de esto, el Estado colombiano recibe más presión para brindar atención a la salud pública (Dargent 2012: capítulo 6) que en el caso peruano.

Dos ejemplos adicionales muestran una relación más continua y estable entre las fuerzas externas y la capacidad de una agencia. En estos, los vínculos han contribuido al fortalecimiento de dos oficinas en ministerios tradicionalmente débiles. En primer lugar, la Dirección General de Epidemiología del Ministerio de Salud de Perú ha logrado una considerable capacidad y estabilidad a lo largo de las tres últimas décadas. El personal de este departamento tiene mayores capacidades técnicas que los burócratas promedio del sector salud y, por otra parte, la oficina ha aprovechado esto en el pasado exigiendo cursos técnicos para los postulantes y miembros del personal con el fin de asegurar que tengan las habilidades profesionales necesarias para trabajar en esta área.

Los vínculos externos explican en parte esta mayor capacidad: por ejemplo, dicha oficina es parte de una comunidad epistémica internacional de investigación epidemiológica y,

13. Entrevista con Augusto Meloni.

14. Ídem.

como tal, recibe fondos externos de instituciones como Usaid, la Universidad Johns Hopkins y, sobre todo, el Centro para el Control y Prevención de Enfermedades (CDC, por sus siglas en inglés) para recopilar y analizar información sobre epidemias en el Perú. La interacción con la comunidad externa incrementa el nivel profesional de un área de políticas ya de por sí compleja. Los funcionarios deben tener formación especializada en el control de epidemias y estar en condiciones de gestionar un sistema estadístico complejo de ocurrencias epidemiológicas. Todo esto hace que sea poco probable que se contrate personal no calificado. Más importante aun, las demandas de información sobre este tema se mantienen constantes: el Perú se ha comprometido a proporcionar una serie de indicadores recopilados por las instituciones mencionadas y por otras organizaciones internacionales¹⁵. En sí, estos vínculos contribuyen al mantenimiento de una alta capacidad en este sector social.

Del mismo modo y en segundo lugar, una oficina del Ministerio de Educación del Perú muestra el efecto positivo de los vínculos externos sobre la capacidad. La UMC es la oficina encargada de medir los niveles educativos de los escolares peruanos, para lo cual aplica diversas pruebas, internacionales y regionales que comparan el desempeño de los escolares peruanos con aquellos de todo el mundo. La UMC es ampliamente reconocida como una de las pocas áreas dentro de este ministerio con altos niveles de eficiencia. Sus procesos de reclutamiento son meritocráticos, sobre todo debido a las complejas habilidades necesarias para llevar a cabo estas tareas. Además, dado su alto nivel profesional, también ha avanzado en el diseño de instrumentos de información que miden otros aspectos, además de la calidad de la educación. Por ejemplo, mediante el análisis de los datos que recoge, la UMC brinda a los maestros información valiosa para el mejor cumplimiento de sus funciones.

El origen de esta oficina y la continuidad de su alto nivel técnico están estrechamente vinculados a los programas de reforma internacionales y a los vínculos externos. Un equipo de expertos del Banco Mundial llevó a cabo pruebas de educación en el Perú por primera vez en 1997. Este esfuerzo fue parte de la amplia agenda del Banco Mundial en torno a la reforma de la educación. Pero este proyecto financiado con fondos externos tenía como uno de sus objetivos la creación de una unidad dentro del ministerio encargada de hacer evaluaciones a partir de entonces; la idea era desarrollar competencias locales para cumplir con estas necesidades de información. Las IFI apoyaron la capacitación de los funcionarios locales en conocimientos estadísticos y de evaluación, así como en la implementación de la propia unidad. En efecto, a partir de 1998, la UMC ha cumplido con sus responsabilidades; así, facilita información a organizaciones externas y a la comunidad epistémica de expertos en educación. Como tales, estas demandas externas mantienen los incentivos para la formulación de políticas de alta calidad y aíslan a la UMC de demandas políticas.

15. Entrevista con Luis Suárez.

Hoy en día, los actores internos, especialmente los de la sociedad civil, reconocen la valiosa información proporcionada por esta agencia, lo cual, a su vez, proporciona una fuente adicional de apoyo a su continuidad.

En conclusión, esta sección muestra una forma más sutil, pero significativa, de la manera en que los factores externos incrementan la capacidad de una agencia. Los vínculos externos pueden conducir a un mayor profesionalismo dentro del Estado, en ocasiones brindando a las agencias un poder considerable. Aunque este aumento de capacidad parece bastante dependiente de dichos vínculos externos, en algunos casos, como el del Ministerio de Salud de Colombia después de la reforma o el de las dos oficinas peruanas mencionadas, las agencias pueden lograr una cierta continuidad en el tiempo y encontrar apoyo interno, incluso si disminuyen las demandas externas. No obstante, la ausencia de fuerzas internas interesadas en apoyar a estas agencias estatales las vuelve más vulnerables si estos vínculos internacionales se debilitan.

4. CONCLUSIONES

Las causas externas tienen un efecto independiente sobre el aumento de la capacidad de una agencia, contribuyendo así a explicar la severa variación en términos de poder estatal dentro de los Estados latinoamericanos. Análisis similares pueden ser conducidos en otras áreas de interés para los actores internacionales en la región, tales como agencias de seguridad o instituciones científicas estatales. Al presentar y probar dos mecanismos que vinculan estos factores externos con la mayor capacidad mostrada, mis hallazgos contribuyen a una comprensión del surgimiento y mantenimiento de mayores niveles de capacidad estatal. En términos más generales, estos resultados ayudan a comprender las causas subyacentes tanto a la fortaleza como a la debilidad estatal en los países latinoamericanos y de ellos pueden derivarse dos amplias implicaciones.

Primero, mi investigación contribuye al estudio de los determinantes de la capacidad de una agencia en Estados en desarrollo. Los mecanismos externos discutidos complementan las explicaciones existentes basadas en factores domésticos acerca de los desniveles de poder en el Estado. Las teorías que se centran en los factores políticos y socioeconómicos domésticos pueden brindar respuestas en algunos casos de alta capacidad de una agencia, pero sin un análisis adecuado de las causas externas ellas siguen estando incompletas. Es también posible combinar algunos de estos factores (políticos y socioeconómicos domésticos y también externos) para determinar casos más o menos posibles de aumento de capacidad de una agencia. Por ejemplo, los bancos centrales parecen ser de gran interés para los actores externos, los políticos y los poderes socioeconómicos. Los políticos enfrentan mayores costos políticos si intervienen en estas áreas y los actores poderosos

brindan un abrigo informal de protección a estas agencias. Por lo tanto, parece probable que continúe la capacidad en esta área. En contraste, los ministerios de Salud y Educación son menos importantes para los actores externos y ninguna fuerza doméstica equivalente comparte interés en su profesionalización y empoderamiento. Así, es necesario prestar una atención cuidadosa a cada caso con el fin de dilucidar el peso de estos diferentes factores sobre su capacidad. Por lo tanto, este trabajo es una contribución a la exploración de los determinantes de la capacidad de una agencia en el mundo en desarrollo, un tema que merece más atención de la academia.

Segundo, estos hallazgos no solo son relevantes en términos teóricos: tienen también implicancias claras para los diseñadores de políticas de Estado. Tal como se mencionó, las agencias estatales son cruciales para el fortalecimiento de las instituciones en los cuerpos políticos y para producir resultados positivos en la implementación de políticas. Los Estados latinoamericanos nos brindan muchos ejemplos de leyes y regulaciones «escritas en arena, y de agencias que están lejos de cumplir sus deberes. La debilidad institucional termina en democracias que son incapaces de cumplir muchos de sus compromisos constitucionales» (O'Donnell 1993). Los reformadores del Estado y las agencias de desarrollo tienen el propósito de aumentar la capacidad de las agencias precisamente con el fin de reducir la brecha entre la ley y lo que el Estado realmente realiza y entre los resultados de políticas esperados y los actuales resultados disfuncionales.

Una mayor comprensión de los determinantes externos de la capacidad de una agencia contribuye al trabajo de los actores e instituciones interesados en fortalecer al Estado. Y, dentro de esto, una comprensión adecuada del efecto de las fuerzas externas permite a los diseñadores de políticas ser conscientes de las ventajas y los obstáculos en la medida en que se esfuerzan por incrementar la capacidad de una agencia. Tal comprensión contribuye al enorme desafío de reformar el Estado latinoamericano y comprender cómo se puede aumentar la posibilidad de éxito.

En cuanto a los casos concretos estudiados, primero, ellos demuestran la importancia de las presiones y vínculos externos como una vía para aumentar la capacidad de movilización o apalancamiento sobre otros actores domésticos que se oponen o amenazan a las agencias profesionales. Pero en las agencias donde encontramos fuertes demandas, tal como han sido ejemplificadas en el primer mecanismo (capacidad por desafíos externos), o vínculos bastante fluidos, tal como se muestran en el segundo (capacidad por vínculos externos), es posible que los reformistas tengan más libertad para conducir reformas gracias al abrigo informal de protección provisto por estas demandas externas. Inversamente, las áreas estatales donde estos intereses externos están ausentes o son débiles son más difíciles de reformar. Más aun, los hallazgos relacionados con el segundo mecanismo sugieren

que se justifica el pesimismo con respecto a las posibilidades de sostener la capacidad de una agencia cuando disminuyen los incentivos externos. Aun así, tomar conciencia de estas limitaciones podría contribuir a estrategias más realistas y creativas para afrontar la disminución de la ayuda extranjera.

Segundo, algunos de estos casos confirman las fuertes limitaciones de la construcción de capacidad mediante la creación de instituciones ad hoc que podrían no sobrevivir al recorte de la ayuda externa. La disminución de los proyectos de cooperación internacional realizados por dependencias especiales en el Ministerio de Salud del Perú es un buen ejemplo de esta limitación. Si bien costosa y riesgosa para los reformadores y los donantes internacionales, pareciera que una estrategia más exitosa es apoyar el desarrollo de las capacidades de agencias permanentes, tal como sugieren diferentes autores (Fukuyama 2004; Andrews *et al.* 2012). Los ejemplos peruanos del Departamento de Epidemiología y la UMC indican que tal estrategia sería mucho más fructífera en el largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

ALMOND, Gabriel

1989 «The International-National Connection». En: *British Journal of Political Science*, vol. 19, N° 2, pp. 237-259.

ANDREWS, Matt

2011 «Which Organizational Attributes are Amenable to External Reforms? An Empirical Study of African Public Financial Management». En: *International Public Management Journal*, vol. 14, N° 2, pp. 131-156.

ANDREWS, Matt; Lans PRITECHET y Michael WOOLCOCK

2012 «Escaping Capability Traps through Problem Driven Iterative Adaptation». Documento de trabajo N° 299. Center for Global Development.

BARRANTES, Roxana; Ricardo CUENCA y Jorge MOREL

2012 *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima: IEP.

BERSCH, Katherine; Sergio PRAÇA y Michael TAYLOR

2012 «An Archipelago of Excellence? Autonomous State Capacity among Brazilian Federal Agencies». Documento de trabajo. Inédito.

BOTERO, Rodrigo

2005 «Una nota sobre la tecnocracia colombiana». En: *Coyuntura Económica*, vol. 35, N° 2, pp. 17-24.

BRINKS, Daniel y Abby BLASS

2013 «Beyond the Façade: Institutional Engineering and Potemkin Courts in Latin America (1975-2009)». Ruling Politics Workshop-University of Chicago. Inédito.

CARPENTER, Daniel

2001 *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies*. Princeton: Princeton University Press.

CEPEDA ULLOA, Fernando y Christopher MITCHELL

1980 «The Trend Toward Technocracy». En BERRY, Albert; Ronald HELLMAN y Mauricio SOLAÚN (eds.). *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*. New Brunswick: Transaction Books, pp. 237-256.

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS

2000 *La reforma judicial en la Región Andina: ¿Qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?* Lima: Comisión Andina de Juristas.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

- 2010 «Anexo III. Cooperación judicial en la persecución de delitos y la recuperación de activos en la Comunidad Andina de Naciones. Documento de trabajo sg/cplc/iii dt/7/rev 1». En: *Taller Lucha contra la Corrupción en la Región Andina y Tercera Reunión del Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha contra la Corrupción*. 17 y 18 de junio, pp. 15-22. Fecha de consulta: 13/5/2013. <http://intranet.comunidadandina.org/documentos/reuniones/dfinales/sg_cplc_iii_informe.doc>.

DARGENT, Eduardo

- 2012 «Technocracy Under Democracy: Assessing the Power of Experts in Latin America». Tesis de doctorado, Universidad de Texas, Austin.
- 2011 «Agents or Actors? Assessing the Autonomy of Experts in Latin America». En: *Comparative Politics*, vol. 43, N° 3, pp. 313-332.

DRAKE, Paul

- 1989 *The Money Doctors in the Andes: The Kemmerer Missions 1923-1933*. Durham: Duke University Press.

ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo

- 2005 «Élites intelectuales y producción de política económica en Colombia». En: ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo (ed.). *Intelectuales, tecnócratas y reformas neo-liberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia / Convenio Andrés Bello / Conciencias, pp. 259-320.

EVANS, Peter

- 2004 «Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation». En: *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, pp. 30-52.
- 1992 «The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change». En: HAGGARD, Stephan y Robert R. KAUFMAN (eds.). *The Politics of Adjustment*. Princeton: Princeton University Press, pp. 139-181.

EWIG, Christina

- 2010 *Second-Wave Neo-liberalism: Gender, Race and Health Sector Reform in Peru*. University Park: Pennsylvania State Press.
- 2004 «Piecemeal but Innovative: Health Sector Reform in Peru». En: Kaufman y Nelson 2004: 217-246.

FUKUYAMA, Francis

- 2004 *La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.

GEDDES, Barbara

- 1994 *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- 1990 «Building "State" Autonomy in Brazil. 1930-1964». En: *Comparative Politics*, vol. 22, N° 2, pp. 217-235.

GONZÁLEZ-ROSSETTI, Alejandra y Patricia RAMÍREZ

2000 «Enhancing the Feasibility of Health Reform: The Colombian Case, Latin American and the Caribbean Health Sector Reform Initiative N° 39». Harvard School of Public Health.

GOUREVITCH, Peter

1978 «The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics». En: *International Organization*, vol. 32, N° 4, pp. 881-912.

GRAHAM, Carol; Merilee GRINDLE; Eduardo LORA y Jessica SEDDON

1999 *Improving the Odds: Political Strategies for Institutional Reform in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank.

GRINDLE, Merilee

2000 *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

GRINDLE, Merilee y John W. THOMAS

1991 *Public Choice and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco; María Teresa PINTO; Juan Carlos ARENAS; Tania GUZMÁN y María Teresa GUTIÉRREZ

2009 «Politics and Security in Three Colombian Cities». Documento de trabajo 44, Crisis States Series N° 2. Crisis State Research Centre / Destin Development Studies Institute-LSE.

HAAS, Peter M.

1982 «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination». En: *International Organization*, vol. 46, N° 1, pp. 1-35.

HUBER, Evelyne

1995 «Assessments of State Strength». En: SMITH, Peter (ed.). *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*. Boulder, San Francisco y Oxford: Westview Press.

KACZOROWSKA, Alina

2008 *European Union Law*. Londres: Routledge-Cavendish.

KAHLER, Miles

1992 «External Influence, Conditionality and the Politics of Adjustment». En: HAGGARD, Stephan y Robert R. KAUFMAN (eds.). *The Politics of Adjustment*. Princeton: Princeton University Press, pp. 89-133.

KAUFMAN, Robert R. y Joan M. NELSON (eds.)

2004 *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization and Globalization in Latin America*. Baltimore: Woodrow Wilson Center y Johns Hopkins University Press.

LEVITSKY, Steven y María Victoria MURILLO

2009 «Variation in Institutional Strength». En: *The Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 115-133.

LORA, Eduardo (ed.)

2007 *The State of State Reform in Latin America*. Washington y Palo Alto: World Bank / Stanford University Press.

MANN, Michael

1986 *The Sources of Political Power, vol. I. A History of Power from the Beginning to 1760 AD*. Cambridge: Cambridge University Press.

MAZZUCA, Sebastián

2010 «Macro-foundations of Regime Change». En: *Comparative Politics*, vol. 43, N° 1, pp. 1-19.

MIGDAL, Joel; Atul KOHLI y Vivienne SHUE

1994 «Introduction». En: *State Power and Social Forces*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1.

MURILLO, María Victoria y Steven LEVITSKY

2012 «Institutional Change and State Capacity in Weak Institutional Environments: Reflections on the Latin American Experience». Sao Paulo: Princeton State Building Workshop.

NELKIN, Dorothy

1975 «The Political Impact of Technical Expertise». En: *Social Studies of Science*, vol. 5, N° 1, pp. 35-54.

NELSON, Joan

2004 «The Politics of Health Sector Reform: Cross National Comparisons». En: Kaufman y Nelson 2004: 23-64.

1999 *Reforming Health and Education: The World Bank, the IDB, and Complex Institutional Change*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

O'DONNELL, Guillermo

1993 «Acerca del Estado. Democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas». En: *Desarrollo Económico*, vol. XXXIII, N° 130, pp. 1-32.

OLAVIDE, Pilar

2006 «Combating Organized Crime in Latin America: Towards a Regional System of International Cooperation». Tesis de maestría, University of California, Berkeley.

PEVEHOUSE, Jon

- 2002 «Democracy from the Outside In? International Organizations and Democratization». En: *International Organization*, vol. 56, N° 3, pp. 519-549.

RAMÍREZ, Patricia

- 2004 «A Sweeping Health Reform: The Quest for Unification, Coverage, and Efficiency». En: Kaufman y Nelson 2004: 124-154.

SCHNEIDER, Ben Ross

- 1998 «The Material Basis of Technocracy: Investor Confidence and Neo-liberalism in Latin America». En: CENTENO, Miguel Angel y Patricio SILVA (eds.). *The Politics of Expertise in Latin America*. Nueva York: Macmillan Press, pp. 77-95.

SILVA, Eduardo

- 1993 «Capitalist Coalitions, the State and Neo-liberal Economic Restructuring: Chile, 1973-1978». En: *World Politics*, vol. 45, N° 4, pp. 526-559.

SKOCPOL, Theda

- 1985 «Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research». En: EVANS, Peter; Dietrich RUESCHEMEYER y Theda SKOCPOL (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-38.
- 1979 *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press.

SOIFER, Hillel

- 2009 «The Sources of Infrastructural Power: Evidence from Nineteenth-Century Chilean Education». En: *Latin American Research Review*, vol. 44, N° 2, pp. 158-180.
- 2008 «State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement». En: *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, N° 3-4, pp. 231-251.

SOUSA, Mariana

- 2007 «A Brief Overview of Judicial Reform in Latin America». En: Lora 2007: 87-121.

STALLINGS, Barbara

- 1992 «International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform». En: HAGGARD, Stephan y Robert R. KAUFMAN (eds.). *The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp.41-89.

STINCHCOMBE, Arthur

- 1968 *Constructing Social Theories*. Nueva York: Harcourt, Brace and World.

TICKNER, Arlene; Oscar PARDO y Diego BELTRÁN

- 2006 *¿Qué diplomacia necesita Colombia?* Bogotá: Universidad de Los Andes.

TILLY, Charles (ed.)

1975 «Western-State Making and Theories of Political Transformation». En: *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, pp. 601-638.

VARGAS, Julio

2010 «En los intersticios de la política de descentralización: direcciones regionales de educación y proyectos educativos regionales en Ayacucho y Huancavelica». En: TANAKA, Martín (ed.). *El Estado, viejo desconocido: visiones del Estado en el Perú*. Lima: IEP, pp. 301-351.

WEBB, Richard y Sofía VALENCIA

2006 «Human Resources in Public Health and Education». En: COTLEAR, Daniel (ed.). *New Social Contract for Peru*. Washington: The World Bank, pp. 697-724.

WEYLAND, Kurt

2009 «Institutional Change in Latin America: External Models and their Unintended Consequences». En: *Journal of Politics in Latin America*, vol. 57, N° 2, pp. 262-295.

2006 *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

2005 «Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform». En: *World Politics*, vol. 57, N° 2, pp. 265-295.

2004 (ed.) *Learning from Foreign Models in Latin America Policy Reform*. Washington y Baltimore: The Woodrow Wilson Center Press / The Johns Hopkins University Press.

2002 «The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru and Venezuela». Princeton: Princeton University Press.

Entrevistas realizadas

- Karim Boccio, directora de la UMC, Ministerio de Educación, Perú (entrevistada en Lima, 6 de abril de 2013).
- Rodrigo Botero, ministro de Hacienda y Crédito Público, Colombia (1974-1976), fundador de Fedesarrollo (entrevista telefónica, Boston, 27 de julio de 2009).
- Benjamín Chávez, asesor en el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Perú (entrevistado en Lima, 16 de noviembre de 2008).
- Álvaro Díaz, asesor y negociador de tratados de libre comercio en el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Perú (entrevistado en Lima, 16 de noviembre de 2007).
- Eduardo Ferreyros, viceministro de Comercio Exterior y Turismo, Perú (2007-2010) (entrevistado en Lima, 30 de octubre de 2007).
- Rafael Gastañeta, asesor del ministro de Comercio Exterior y Turismo, Perú (entrevistado en Lima, 16 de noviembre de 2007).
- Augusto Meloni, experto en salud y ex director de la Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio de Salud, Perú (entrevistado en Lima, 1 de junio de 2007).
- Liliana Miranda, directora de la UMC, Ministerio de Educación, Perú (entrevistada en Lima, 6 de abril de 2013).

- Nelcy Paredes, experta en salud; miembro del Equipo de Cambio; asesora en Acemi, Colombia (entrevistada en Bogotá, 20 de febrero de 2008).
- Mauricio Reina, ex viceministro de Comercio Exterior, Colombia (1994-1995); investigador en Fedesarrollo (entrevistado en Bogotá, 27 de febrero de 2007).
- Luis Suárez, experto en epidemiología: ex director de la Dirección de Epidemiología, Ministerio de Salud, Perú (entrevistado en Lima, 3 de abril de 2013).
- Teresa Tono, experta en salud; miembro y directora del PARS; asesora del Ministerio de Salud, Colombia (entrevistada en Bogotá, 24 de abril de 2008).