

Cuando los poderosos pierden: Poder empresarial y regulación del cultivo de semillas transgénicas en el Perú

Autora: Madai Urteaga Quispe

Especialidad: Ciencia política y gobierno

Fecha de sustentación: octubre de 2017

1. El problema de investigación

¿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 actores económicos 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 movilaron 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 una ley de moratoria que beneficiaba a los actores más débiles? ¿Por qué los actores económicos más poderosos perdieron, contradiciendo lo que podría esperarse en el contexto peruano?

El objetivo central de la tesis fue encontrar los factores que explicaran tal pregunta. Para ello se exploró la dinámica de poder material e inmaterial detrás de esta decisión de política pública. Específicamente, se pretendió 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 políticas 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 peruano 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.

2. Lugar y grupo de estudio

El caso de estudio se eligió debido a que se considera un “caso desviado” o un caso que, a la luz de la teoría predominante demuestra tener un valor sorprendente y, por tanto, es útil para generar explicaciones alternativas (Seawright y Gerring 2008: 302-303). Efectivamente, la aprobación de la ley de moratoria de los transgénicos en el Perú contradice la teoría de la “captura del Estado” por lo que permitió realizar ese ejercicio y complejizar ese enfoque.

3. Estrategia metodológica

Dado que la investigación buscó hacer una reconstrucción exhaustiva del proceso de aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos (2008-2011), el diseño de investigación fue uno cualitativo de estudio de caso y la metodología usada fue 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).

Entre los métodos de recolección de información, se realizó una revisión de archivo 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 moratoria. Luego, para abordar los recursos y estrategias de los actores se realizaron entrevistas a profundidad semiestructuradas con 20 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 caso. Finalmente, se revisaron 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, comunicados oficiales e informes realizados por las agencias estatales y grupos de interés involucrados, y por último, 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.

4. Dificultades enfrentadas y formas de solución

La principal dificultad fue la accesibilidad de los actores empresariales a ser entrevistados. Muy pocos accedieron a conversar conmigo y por poco tiempo, por lo cual me acerqué a sus preferencias a través de fuentes secundarias como noticias o eventos públicos en los que participaron.

5. Principales hallazgos y conclusiones

En la tesis argumento, como principal hallazgo, que el poder de los actores empresariales no siempre es definitivo 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 tan 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 aprobación de la ley de moratoria a los transgénicos en el Perú se explica por la existencia de una coalición de actores capaz de visibilizar y movilizarse en contra de los transgénicos. 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 una 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, 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 el Ministerio de Agricultura, en abril 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 de los más débiles, logrando que la moratoria se aprobase.

Así, la lección central de la tesis es que las teorías de la captura del Estado y, en general, las que estudian el poder empresarial deben ser matizadas y complejizadas. Estas deben mirar más allá del ámbito típico de acción cerrado de las élites empresariales y los políticos, para considerar su desempeño en espacios más “democráticos” de participación donde pueden enfrentar oposición social. Los atributos de un *issue* que pueden otorgar ventajas o desventajas en su actuación en estos espacios, así como para reconocer que la misma “élite empresarial” puede poseer intereses heterogéneos de política pública que debilitan su potencial de influencia. Evaluar estos aspectos permitirá generar teorías mucho más robustas y acordes

con la realidad, pues el poder de los más poderosos no es imbatible ya que pueden perder batallas importantes incluso frente a actores con escasos recursos económicos. Esta tesis ha pretendido avanzar en esa dirección.

La investigación ha sido el primer paso para una mirada comparada en el estudio sobre regulaciones de transgénicos en países similares al Perú. ¿Cambian las dinámicas observadas ante la presencia de opositores clásicos y/o agrupaciones sociales de base más densas? El caso de Ecuador es ilustrativo al respecto, pues de forma similar al Perú se prohibió el cultivo de transgénicos desde el año 2008, a pesar de la existencia de potenciales actores empresariales interesados en una legislación permisiva. ¿Es suficiente el voluntarismo de un líder con preferencias afines o contrarias a las de los actores anti-transgénicos para establecer regulaciones restrictivas? En Bolivia, Evo Morales intentó prohibir el cultivo de transgénicos y no lo logró debido la oposición generalizada de los actores agroexportadores cruceños, en claro contraste con su par ecuatoriano que sí fue exitoso. Y, como se vio en el Perú, Alan García falló en introducir una regulación permisiva. El estudio comparado de estos casos permite así identificar las dinámicas de poder detrás de las regulaciones divergentes de transgénicos en los países andinos.