

4



GERMÁN BURGOS P.H.D

Construcción de la estatalidad a nivel local desde los actores intra y extra estatales. Algunas reflexiones para adoptar un enfoque diferencial territorial del mipg



FUNCIÓN PÚBLICA
Departamento Administrativo de la Función Pública



GOBIERNO DE COLOMBIA

FUNCIÓN PÚBLICA



Construcción de la estatalidad a nivel local desde los actores intra y extra estatales. Algunas reflexiones para adoptar un enfoque diferencial territorial del mipg



BOGOTÁ, D.C., COLOMBIA
Agosto 2018



Liliana Caballero Durán

Directora

Fernando Augusto Medina Gutiérrez

Subdirector

Ángela María González Lozada

Secretaria General

Juliana Torres Quijano

Directora de Gestión del Conocimiento (E)

Claudia Hernández León

Directora Jurídica

Fernando Augusto Segura Restrepo

Director de Participación, Transparencia y
Servicio al Ciudadano

Alejandro Becker Rojas

Director de Desarrollo Organizacional

María del Pilar García González

Directora de Gestión y Desempeño
Institucional

Francisco Camargo Salas

Director de Empleo Público

Luz Stella Patiño Jurado

Jefe de Oficina de Control Interno

Roger Alonso Quirama García

Jefe Oficina de Tecnología de la
Información y las Comunicaciones

Diana María Bohórquez Losada

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

Sonia Stella Romero Torres

Jefe Oficina Asesora de Planeación

Elaborado por:

Germán Burgos Ph.D

Coordinación Editorial

Carolina Mogollón Delgado
Dirección de Gestión del Conocimiento

Diseño y Diagramación

César Augusto Arciniegas Beltrán
Oficina Asesora de Comunicaciones

**Departamento Administrativo
de la Función Pública**

Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia
Conmutador: 739 5656 / 86 - Fax: 739 5657
Web: www.funcionpublica.gov.co
eva@funcionpublica.gov.co
Línea gratuita de atención al usuario:
018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

Presentación

Liliana Caballero
Directora Función Pública

Con ocasión de la conmemoración de los sesenta años de las reformas administrativas propiciadas por el Plebiscito de 1957, entre ellas la creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil, hoy de la Función Pública, y con miras a fortalecer la relación del Estado con la academia, además de destacar el esfuerzo dedicado a recuperar algo muy importante: la noción de que la historia, es decir el cómo y el cuándo, es un insumo importante a la hora de entender cómo reformar la administración pública, se adoptó el programa "El estado del Estado".

"El estado del Estado" tiene como propósito construir memoria institucional y dejar un legado de documentos y resultados de eventos académicos que permitan un balance de los principales avances en materia de institucionalidad en el país y generar análisis y reflexiones en torno a las grandes reformas de la organización de entidades y la gestión estatal para que, en el futuro, tengamos una referencia ordenada de los cambios del Estado.

Es así como desde 2016 se han efectuado foros nacionales e internacionales, además de la elaboración de documentos académicos de análisis y prospectivas de la administración pública, que no se circunscriben a los tradicionales informes de gestión, sino que permiten dar una mirada más estratégica y contextualizada de los ámbitos de actuación de Función Pública.

Estos documentos, resultado de la gestión del conocimiento, abarcan temáticas como el fortalecimiento institucional, el cambio cultural, la transparencia en la gestión y la participación ciudadana, la gestión territorial y los desarrollos normativos y jurisprudenciales de la administración pública y el análisis del contexto teórico e histórico de la modernización del Estado y la administración pública en Colombia.

En tal sentido, a continuación se encuentra el documento elaborado por Germán Burgos Ph.D,

Introducción

Un elemento casi transversal de la literatura académica sobre el Estado en Colombia es su “excesivo” interés en determinar las dificultades, vacíos, “patologías”, deficiencias y particularidades del Estado en Colombia, que no le permiten cumplir con las expectativas sociales en torno del mismo, con lo enunciado en la normatividad jurídica y con lo que se entiende como el modelo ideal de Estados que consideramos existentes en buena parte del Atlántico Norte¹. Este común y no planteado interés por las deficiencias del Estado, ha recibido diversas expresiones que van desde las que lo consideran fallido o colapsado, pasando por los que hablan de un colapso parcial del mismo, hasta los que lo definen como un Estado débil, en construcción, oligárquico, descuadernado, privatizado, etc.

Una de las consecuencias seguramente no pensadas de esta literatura, la cual es por lo general pertinente y de un alto nivel académico, es que ha descuidado el análisis de la construcción de estatalidad. Como bien anota Gutiérrez (2016) tenemos claridad sobre lo que no es el Estado colombiano y las eventuales razones que lo explican, pero no sabemos mucho sobre cómo se ha venido construyendo o se puede generar institucionalidad estatal en Colombia. Dentro de este vacío, sin embargo, el punto crítico está más en los escasos estudios sobre cómo se ha construido estatalidad a nivel local antes que en la enunciación de mecanismos de cómo debe ser construida. Dicho de otra forma, bajo la expresión de construcción de capacidades institucionales a nivel local, se ha generado una creciente literatura que enuncia diversas vías para cumplir esta tarea, pero que no siempre cuenta con un análisis de las experiencias concretas y pasadas de lo que ha venido siendo este intento en los últimos años y mucho menos tiene en cuenta las experiencias “no ortodoxas” de construcción de estatalidad, es decir aquellas que no se adaptan a los planes y proyecciones esperadas. En últimas, es posible que poco a poco sepamos más de cómo se debe construir

1 Teniendo en cuenta la orientación predominantemente antropológica que sustenta este texto, usamos la expresión Estado en minúsculas como una forma de denotar su carácter de organización en construcción, no necesariamente homogénea y acabada y por tanto que no se puede tomar como algo dado, cosa que generalmente se transmite cuando se utiliza la expresión cuando se usa la mayúscula.

estatalidad, en cuanto el producto de un conjunto de enunciados jurídicos bien intencionados pensados centralmente, pero poco sobre como tales enunciados pueden aplicarse a partir de las experiencias concretas de construcción de estatalidad que históricamente se han dado y se vienen dando.

En el marco del vacío estructural antes anotado, es posible identificar alguna literatura sobre las experiencias concretas de construcción de estatalidad a nivel local o respecto de ciertos organismos públicos, dentro y fuera de Colombia. En este último sentido se podrían mencionar los trabajos de Leyva (2010) sobre el caso de Medellín desde los noventas; los de Buchely (2015) sobre el papel de las madres comunitarias como burócratas callejeras; los de Martínez (2012) sobre las comunidades negras del pacífico colombiano; los de García (2016) sobre la construcción de estatalidad local en ciertos tipos de municipios; los de Ciro (2014) sobre el papel de Fernando Almario para el caso del Caquetá : los de Díaz (2010) sobre la construcción simbólica de identidades para el Meta; los de Torres (2010) para el caso del putumayo y los coccaleros como actores de gobernanza; los de Archila y Bolívar (2006) para el Magdalena Medio; los de Bolívar (2006) para el caso de Montenegro, Quindío; los de Cubides (1986) sobre el Medio y Bajo Cagúan; los Chaves (2010) sobre comunidades indígenas en el Putumayo y Ramírez (2001) igualmente sobre este último departamento.

Muchos de estos textos adoptan perspectivas antropológicas y sociológicas para entender procesos concretos donde se puede visualizar la construcción de estatalidad local, sea como producto de dinámicas expresas al respecto o como un resultado no planeado producto de los juegos de poder entre actores intra y extra estatales, en algunos casos legales y en otros ilegales. Por tanto, reivindican entre otros, las experiencias de construcción estatal desde abajo y/o desde las periferias; el carácter del Estado como algo no uniforme y plenamente sujeto a una legalidad previa; la porosidad irredimible de la separación artificial entre Estado y sociedad y la inevitable dinámica de construcción y deconstrucción de los Estados en cuanto realidades dinámicas, contingentes y al final de cuentas no analizables desde un prisma universal.

La importancia de estos estudios, más allá del ámbito académico, remite a las lecciones que pueden aportar respecto de aquellas políticas que directa o indirectamente buscan la construcción o fortalecimiento de la institucionalidad estatal a lo largo de los territorios de Colombia. En particular, para el caso de este documento, se trata de ver que insumos pueden surgir de esta literatura respecto de los objetivos y mecanismos adscritos al modelo integrado de planeación y gestión (MIPG) enunciado por el gobierno nacional.

Es así como el presente documento tiene por objeto hacer una reflexión sobre alguna literatura académica reciente y relevante en torno de la construcción de estatalidad a nivel local, con particular atención al papel de ciertos actores formales e informales que dentro y fuera del Estado han cumplido algún papel en tal cometido. El objetivo sustancial de este trabajo, es ofrecer algunas líneas generales de recomendación que puedan ser útiles para adoptar un enfoque diferencial a la hora de aplicar el modelo integrado de planeación y gestión a nivel municipal, con especial atención a los municipios priorizados para la implementación del acuerdo de paz (municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, en adelante PDET). A fin de lograr la anterior pretensión, el documento aquí presentado incluye una identificación, sistematización y análisis crítico de documentos producidos a nivel académico y que progresivamente están generando un campo de estudios en torno de la construcción de estatalidad a nivel local.

El documento se divide en cinco partes. En la primera se presenta una noción de Estado fundada en ciertos planteamientos de la antropología sobre el mismo, anotando por qué se considera que es más útil para entender dinámica de construcción del Estado a nivel local. A continuación y a partir de dicha visión antropológica, se replantea la relación clásica entre Estado y sociedad que permite incorporar el papel de los actores sociales respecto de la construcción de estatalidad. En un tercer momento se introduce la noción de construcción de estatalidad y cómo se propone entenderla en este trabajo. Luego, tratamos de clasificar y analizar parte de la literatura que ha discutido sobre la construcción de estatalidad local en Colombia, lo cual nos conducirá finalmente a una sección de conclusiones y recomendaciones.

Este texto se entiende y desarrolla como un trabajo de sistematización y reflexión en torno de cierta literatura relevante por su calidad académica y su actualidad temporal y no constituye por tanto el producto de una investigación en sentido estricto. Por tanto, es posible, entre otras por razones del tiempo en que se desarrolló la misma, que no tenga en cuenta todas las fuentes bibliográficas posibles, que en los casos en que las tenga en cuenta no siempre las presente de manera extensa y que las conclusiones y recomendaciones aquí vertidas aún estén en un nivel de generalidad que merece afinaciones.

1.

Sobre el concepto de Estado y la perspectiva antropológica del mismo

El Estado moderno es un concepto teóricamente disputado, entre otras cosas por su relación con la violencia organizada y la generación de un orden político. En efecto, el uso de la coerción institucionalizada y los objetivos de la misma, son un campo en disputa donde sin duda las orientaciones ideológicas de las teorías se hacen más patentes y donde la dificultad de llegar a acuerdos al respecto aparece como huidiza. No por nada, durante muchos años al interior de la ciencia política se reemplazó el término Estado, por el de sistema y/o régimen político o se anudó en torno al concepto de poder, más genérico pero al parecer menos controvertible (Evans et al, 1985).

En el sinuoso campo antes descrito, la definición en torno de lo que es el Estado moderno, se ha dado generalmente alrededor de sus características intrínsecas o de sus fines u objetivos. En cuanto a lo primero, según la postura que se adopte, el Estado hace referencia a un conjunto de organizaciones, de normas jurídicas, de relaciones sociales de poder, de arreglos institucionales, de centro de decisiones vinculantes (Kelsen, 1995; Jessop, 1999; Mann, 1997). En lo que hace a sus fines, el Estado se define en cuanto pretende ofrecer paz y convivencia, proteger libertades, catapultar el desarrollo, transformar ciertas relaciones sociales, vehicular derechos de diverso orden etc., aunque desde ópticas críticas se le ve como un instrumento de dominación de clase, de género o un espacio para la maximización individual. (Poulantzas, 1978; MacKinnon, 1995). En suma, el Estado se ha entendido directamente o indirectamente como el espacio de lo público o de la negación del mismo según el ángulo teórico con que se mire.

Aun desde orillas encontradas, varios de los múltiples enfoques sobre el Estado lo conciben como un centro, ligado a ciertos monopolios, capaz de imponerse sobre una sociedad que está por fuera de él y que generalmente se define entre otros por su adscripción a un territorio nacional excluyente. La idea del centro es otra forma de hablar de la soberanía en la medida en que existen una serie de decisiones vinculantes producto de un poder supremo, autodeterminado y originario, ligado a lo que en la modernidad se entiende como ciertos monopolios públicos, es decir que tienen un solo origen. Estarían dentro de ellos, formalmente al menos, la moneda, los tributos, el

derecho y su aplicación y la coerción. Este centro monopolizador de decisiones, se entiende como algo diferente a la sociedad en la medida misma en que dice encarnar lo público sea real o ideológicamente, estar organizado de manera jerárquica y con base en normas, mientras la sociedad, ámbito por antonomasia de lo privado, sería el terreno de las libertades individuales, de todo aquello que no está prohibido jurídicamente. A pesar de su diferenciación o quizá parcialmente por ella, el Estado moderno es el que hace viable la existencia y pervivencia de un orden social basado en las libertades del individuo o en la canalización los conflictos entre diversos grupos sociales para lo cual establece límites, canaliza conflictos o aplica la coerción a fin de transformar ciertas dinámicas sociales. Finalmente, todo lo anterior estaría ligado a una territorialización del espacio la cual generalmente se concibe como nacional, es decir enmarcada en fronteras artificiales excluyentes que establecen un adentro y un afuera, un interno y un externo, un nacional y un internacional (Taylor, 1994; Bolívar, 1999; Chevalier, 2011).

Esta aproximación a lo estatal, que como se dijo puede encontrarse inclusive en orillas analíticas diferentes y es de una u otra manera parte del sentido común, puede cuestionarse de varias maneras. De un lado, la idea de centro soberano y monopolizador, desconoce que ésta ha sido una aspiración inacabada, donde el Estado ha convivido y convive con otros actores de poder que lo limitan, controvierten, cuestionan o disputan. Por lo demás, la aplicación y producción del derecho ha convivido con normas sociales y morales que le competen y en la práctica a veces lo anulan en razón de su no correspondencia. La misma fuerza, es disputada en casi todos los Estados en cuanto enfrenta y/o conviven con organizaciones delincuenciales de diverso tipo o en el peor de los casos, estructuras armadas que les disputan el territorio. Como trasfondo crítico de lo anterior, el Estado no puede entenderse por encima y al margen de las relaciones sociales sino que está embebido en ellas y por ello tiene limitaciones para transformarlas, para imponerse siempre y efectivamente a ciertos actores de poder social y a ciertas normas sociales que perviven. Finalmente, este entendimiento del Estado, no siendo siempre propio del mundo del derecho, termina por retomar una perspectiva fundamentalmente normativa o prescriptiva en cuanto percibe al Estado desde un deber

ser ideal que en la práctica nunca se ha cumplido perfectamente en ninguna parte (García 2013; Jessop, 1999; Duncan, 2015).

Dadas las anteriores limitaciones y el objeto y los objetivos de este documento, es decir entender la construcción estatal a nivel local desde los actores de la sociedad, se propone adoptar aquí un concepto de Estado proveniente en parte de la antropología en torno del mismo y que mira a la complejidad práctica y real del funcionamiento de aquel, el cual es complementado con ciertos aspectos ligados con su construcción. Retomando a Migdal:

El modelo "el Estado en la sociedad" se centra en esta cualidad paradójica del Estado: requiere que los estudios del Estado lo vean en términos duales. Este se debe entender a la vez como 1. La imagen poderosa de una organización claramente definida y unificada, de la que se puede hablar en singular, como si fuera un solo actor con una motivación central que se comportará de manera coherente para gobernar en un territorio claramente definido y 2. como las prácticas de muchas partes o fragmentos laxamente conectados, los cuales con frecuencia tienen fronteras imprecisas entre ellos mismos y con otros grupos dentro y fuera de las fronteras oficiales del Estado y a menudo impulsan conjuntos de reglas que resultan conflictivas entre sí y con las leyes oficiales. (Migdal, 2011, p. 44)

Partiendo de lo anterior, el Estado tiene una inestimable dimensión simbólica e ideológica, que a su vez conlleva una clara connotación jurídica y que es la correspondiente a la idea de un centro coherente de decisiones, capaz de transformar la sociedad y responder por un importante número de actividades. Esta imagen no es una mera ilusión en cuanto distintas vías jurídicas permiten exigir al Estado que honre esa imagen, cosa que al final logra parcialmente. Por otra parte, el Estado es un conjunto de prácticas al interior de los diversos organismos que lo componen, las cuales son el producto de los intereses de los funcionarios, de reglas informales y de luchas de poder de diverso tipo, lo cual no siempre facilita ni permite niveles de coherencia y complementariedad adecuada. Estas prácticas se dan igualmente a nivel local dentro de las instancias del Estado y en su relación con los distintos actores de la sociedad territorialmente identificables (Buchely, 2010; Guzmán, 2016, Martínez, 2014).

Para un análisis de la construcción del Estado desde lo local en el marco de ciertas relaciones sociales, la anterior aproximación tiene varias ventajas. De un lado, parte de considerar que el Estado no es una organización unívoca y coherente sino sujeta a tensiones y contradicciones de diverso tipo y en distintos niveles y con distintos alcances. Por otro lado, admite que el Estado está enraizado socialmente y de allí se derivan ciertas dinámicas y prácticas que paradójicamente contribuyen a su conformación. Tal referenciación social permite a su vez incorporar perspectivas territoriales a partir de las diferencias que pueden existir a lo largo y ancho del territorio de un Estado nación. Finalmente, posibilita ubicar que la idea de un centro que toma decisiones es parcialmente ilusoria y que en realidad ocurren diversos tipos de interacciones entre el centro y las periferias en torno de la construcción de estatalidad².

Si bien la antropología del Estado se ha caracterizado por describir la existencia de esos imaginarios y prácticas como una forma de cuestionar la aproximación clásica al Estado, la misma ha sido utilizada para analizar esos procesos contradictorios de construcción de estatalidad a nivel local o a partir de la interacción entre el Estado y ciertos actores de la sociedad. En tal sentido, a lo largo de este trabajo se incorporará y analizará trabajos que han visualizado las prácticas de construcción de estatalidad local, sin perder de vista la existencia de un centro que siendo en parte una imagen, igualmente tiene una existencia real a partir de la detentación y uso de ciertos recursos. Es a partir de los anteriores elementos, que se hará el abordaje de la construcción de estatalidad a lo largo del resto de este documento.

2 "Así el Estado no es un "actor coherente o unitario que es fácilmente distinguible de la sociedad civil, sino más bien una amalgama descentralizada, desagregada y conformada por múltiples capas de estructuras sociales que están profundamente incrustadas en las relaciones de poder" (Hunt, 2006: 90). Nuevas capacidades de gobierno, y una mayor centralidad institucional, significan también que estos poderes serán siempre "condicionados". Leyva, 2010. Por su parte Perelmiter plantea como "Más allá de las objeciones propiamente teóricas, lo cierto es que la realidad empírica de los Estados se caracteriza por una multiplicidad de actores, domésticos e internacionales, con acceso a las agencias estatales y, en consecuencia, a su proceso de formación. Ningún agente en particular tiene influencia o autoridad uniforme a lo largo de todos los sectores estatales, y la acción estatal no es ni centralizada ni coherente. Habrá que ver, entonces, qué actores, en qué contextos y a través de qué prácticas logran mayor o menor peso en la definición de la dinámica de formación de Estados o áreas estatales" (Perelmiter, 2007).

2.

Estado y sociedad

Si bien a la luz de los trabajos de Hannah Arendt, la separación público-privada, que sería otra forma de nombrar a la separación entre Estado y sociedad, puede rastrearse en Grecia, ya que en su entendimiento actual es un constructo novedoso muy ligado a la idea de límites al poder y derechos individuales.

Dicha separación en lo fundamental asume que el Estado es una esfera diferente y por encima de la sociedad (la cual se asume jurídicamente que lo creó de alguna manera por medio de un contrato hipotético), que encarna y gestiona lo público y que es capaz de imponerse a esta en busca de ciertos bienes llamados públicos. Por su parte, el espacio de lo privado sería la expresión de los ámbitos de acción individual libre, concretizados entre otros en la familia, la acción en el mercado, los derechos negativos y el asociativismo. Dada esta separación, lo público estatal está al servicio de la sociedad de individuos libres, pero como bien ha planteado el marxismo, la pervivencia del Estado se nutre de diversas formas, inclusive su sostén económico, de la esfera privada (Sotelo, 2010; Abello, 2005).

Dicha separación ha tendido a ser explicada como el producto de la individualización que trajo aparejada la modernidad. A diferencia del contexto griego, la vida privada como hoy la concebimos hace referencia, entre otros, a espacios donde ni el Estado ni los demás pueden intervenir indebidamente. Dichos espacios de acción relativamente autónomos de los demás, nos permiten actuar con libertad dentro y fuera del mercado, previendo que el Estado como un ámbito de las jerarquías formalizadas, estará sujeto a límites de diverso orden para no entrometerse en nuestra vida privada. Lo público estatal se justificaría entonces como parte de la respuesta a las limitaciones de nuestras vidas privadas, sea en la forma de defender nuestras libertades respecto de otros o haciendo posible su ejercicio pleno a través de un catálogo de derechos económicos y sociales (Barcellona, 1998).

La separación entre Estado y sociedad, entre lo público y lo privado, no es obviamente natural, sino que es una creación en buena parte del derecho y del mercado. El derecho moderno, como se ya se dijo, monopolizado pretendidamente por el Estado, ha construido estas

esferas a través de la diferenciación entre el derecho público con sus distintos contenidos (administrativo, constitucional, penal) y el derecho privado (negocial, civil, familiar). Obviamente esta separación no es meramente una elucubración de abogados sino es parcialmente el producto de luchas sociales que van desde las reivindicaciones de los comerciantes frente al poder casi sin límites del rey en las experiencias absolutistas europeas, hasta las actuales luchas por la intimidad y privacidad en la internet o la politización de los espacios privados por parte del movimiento feminista (Pateman, 1996; Rabotnikof, 1998)³.

Dado que esta separación es histórica y construida artificialmente, ha sufrido cambios de varias maneras. De un lado, el Estado ha intervenido en varios terrenos que antes se consideraban privados, tales como el de las relaciones familiares, laborales e inclusive negociales. En lo fundamental se ha tratado de poner límites públicos a eventuales abusos en la esfera privada. Por otra parte, lo público estatal se ha privatizado en cuanto antiguas actividades desarrolladas por el Estado han sido entregadas a actores privados que ahora prestan servicios públicos tales como la resolución de conflictos; la provisión de infraestructura e inclusive el uso de la fuerza bajo ciertas condiciones. El culmen de la superación parcial de esta separación es que el Estado ha terminado por asumir ciertas reglas de juego provenientes del mundo de lo privado sea en términos de organización por resultados, productividad, eficacia, eficiencia. Por ende, si la separación antes indicada no es natural sino construida históricamente, puede cambiar y lo está haciendo. Una forma final de ver los límites de una separación plena hace referencia a que lo estatal y lo social se reproducen mutuamente de forma tal que actores provenientes del mundo de lo social presionan la existencia de estatalidad y por su parte el Estado promueve y organiza ciertas formas de acción social (Leyva, 2010; Félix, 1992).

3 “la representación de estas dos nociones como entidades discretas y claramente diferenciables, no obedece a una descripción neutral de la realidad social, sino que es el resultado de un proceso histórico, en el que dicha contraposición funciona como un dispositivo en la reproducción y mantenimiento del orden político en el que se sustenta la sociedad burguesa” (Martinez, 2014).

Visto más en una clave analítica, que será útil para abordar el objeto de este trabajo, la construcción social de estatalidad, la anterior separación aparece como una limitante. Asumirla significa aceptar, en medio de los varios cambios que ha tenido, que hay más o menos claros límites entre el Estado y la sociedad y que, si bien son interdependientes, son hasta cierto punto contrapuestos. Lo que ha aportado la antropología del Estado es que el poder político institucionalizado está inmerso en diversas relaciones sociales ligadas a su vez con diversos actores que actúan a nivel social. Esto conlleva admitir que el Estado interactúa a distintos niveles territoriales con actores sociales que en algunos casos lo cuestionan, lo limitan o lo complementan a través de la conformación de diversas prácticas que son tanto formales como informales⁴. De lo que estamos hablando aquí no es de acción coordinada entre lo público y lo privado sino de la inevitable inmersión del Estado en lo social que lo condiciona y lo enmarca inclusive a la hora de pensar en su construcción⁵.

-
- 4 “Como principal articulador de esta estructura de dominación y como arena fundamental para dirimir el contenido y las formas de resolución de las cuestiones que integran la agenda, el aparato institucional del Estado tiende a expresar las contradicciones subyacentes en el orden social que se pretende instituir. Por lo tanto, el análisis de la evolución histórica de las instituciones estatales es inseparable del análisis de cuestiones sociales que exigen su intervención mediante políticas o tomas de posición. La metamorfosis del aparato del Estado se ajusta así a los ritmos, instancias y modalidades que asumen las formas de resolución de tales cuestiones” (Ozlak, 1978).
 - 5 “El acuerdo entre élites no es el único factor determinante de la implementación de políticas, sino que se necesita cuando menos de cierto consenso entre los actores implicados. En este sentido, el concepto “capacidad política” del Estado se pregunta más por la movilización de recursos sociales por parte de las agencias estatales, para lograr sus objetivos de políticas, que por las estructuras estatales per se. Por tanto, la capacidad del Estado tiene entre sus aspectos centrales la conectividad social, vale decir las redes externas que enlazan a los actores estatales con los sectores Sociales” (Rey, 2014).

3.

La construcción de estatalidad

Actualmente se registra la existencia de cerca de 200 Estados nación en el globo terráqueo, los cuales vía el derecho internacional se han brindado mutuo reconocimiento y son considerados con iguales derechos de soberanía. Desde el punto de vista del derecho, los Estados se entienden como el producto de algún contrato social que estuvo precedido por un pueblo o nación y que formaría previamente la estatalidad con el fin de hacer posible su existencia. Según este planteamiento, el Estado es el producto de la nación que busca perpetuarse en el tiempo y, por tanto, se puede establecer su fecha de origen generalmente ligada a algún proceso de independencia nacional. En suma, bajo esta entrada jurídico formal, los Estados no se construyen sino que se crean mediante algún conjunto de instrumentos jurídico políticos⁶.

La preocupación por un análisis más complejo que el anterior, que es fuertemente formalista al concebir la existencia del Estado como un aparataje jurídico legal reconocido internacionalmente, cambió luego de la guerra fría cuando desde algunos actores en los Estados Unidos se planteó que la ausencia o falla del Estado explicaba parcialmente amenazas globales tales como el narcotráfico, la trata de personas y en general el terrorismo (Gil, 2012). De otro lado, Fukuyama y Méndez entre otros, plantearon que los limitados alcances de la tercera ola democrática en varias regiones del mundo se debía a las precariedades estatales para garantizar desde el reconocimiento de los derechos hasta la aplicación adecuada de las políticas públicas. Se ubica entonces aquí la inquietud por la construcción y formación de los Estados (Méndez, 1999; Fukuyama, 2004).

A partir de los estudios históricos de autores como Mann (1997), Tilly (1992) y Elias (1998), etc., se ha planteado en línea diferente a lo anterior que los Estados son producto de múltiples dinámicas y procesos de forma tal que antes que una creación tendríamos que hablar de un

6 “De la misma manera, las teorías preocupadas por el modo de funcionamiento de los Estados, o por evaluar si lo hacen bien, también lo consideran como una entidad establecida. No obstante, en mayor o menor medida, los procesos de formación de Estados son *dinámicos y en curso*, no resultados o factores causales mensurables de manera estática. De allí que focalizar la mirada en los procesos de transformación y desarrollo de Estados concretos” (Perelmiter, 2007).

proceso de construcción, de conformación de diversos atributos de estatalidad⁷. Plantear y reconocer esto tiene varias implicaciones analíticas que entre otros significan, de un lado que los Estados siempre se están construyendo y en algunos casos deconstruyendo, que puede haber niveles diferenciales de esa construcción a su interior de forma tal que este no es homogéneo; que los procesos de construcción pueden variar a nivel territorial y nacional, de manera tal que la imagen modélica del Estado nación europeo como referente se hace difusa⁸.

Plantear que el Estado es una construcción en buena parte permanente y diferencial a su interior, en el marco por lo demás de luchas de poder, conlleva abordar que es lo que se construye bajo el rubro de lo estatal

7 En términos de Ozlak, "El Estado no surge entonces por generación espontánea ni tampoco es creado, en el sentido que "alguien" formalice su existencia mediante un acto ritual. La existencia del Estado deviene de un proceso formativo a través del cual aquél va adquiriendo un complejo de atributos que en cada momento histórico presenta distinto nivel de desarrollo. Quizás sea apropiado hablar de "estaticidad" ("stateness") para referirnos al grado en que un sistema de dominación social ha adquirido el conjunto de propiedades -expresado en esa capacidad de articulación y reproducción de relaciones sociales que definen la existencia de un Estado" (Ozlak, 1978). Por su parte Rettberg anota como (...)", me parece más útil pensar en la estatalidad como una propiedad que se desarrolla de forma dinámica por etapas y en múltiples niveles: un país puede estar avanzando más en unos aspectos que en otros. Si bien el objetivo para todos puede ser claro, la secuencia y los tiempos en los que lo logran pueden variar".

8 Basándonos en De la Rocha, esta afirmación, que hay una amplia transformación del Estado, supone por lo menos estar de acuerdo en dos condiciones. La primera, que lo que se conoce como Estado moderno, no es un modelo arquetípico (no es un modelo original) que pueda ser reconocido y aplicado en todo el planeta, o que en todo caso lo sea bajo la condición de que dicho modelo arquetípico sea mutilado, corregido, tergiversado, reducido e incluso después de todo ello, sea excepcional. Y la segunda condición que aquello que denominamos como Estado, necesite, precise una formulación propia, es decir una base material propia en cada caso de experiencia que se busque analizar. En este sentido se debe proceder al estudio de cada Estado como situación concreta. Una teoría del Estado no sería otra cosa que la revisión crítica de la producción de estatalidad concreta en cada caso, es decir en cada país. Por ello se puede afirmar que no es la misma producción de estatalidad la que pudo darse en Chile, en México o en España (De la Rocha, 2014). Por su parte, Perelmetier sostiene que "los procesos de formación de Estados, en particular en el mundo periférico, son permanentes, incompletos, heterogéneos, parcialmente informales y sobre determinados. Por lo tanto, en vez de abordar el Estado como un resultado consolidado, un actor unitario o una entidad discreta –e interrogarse por lo que el Estado es o hace–, pareciera más apropiado preguntarse por cómo el Estado *deviene* (Gryzmala-Busse y Jones Luong 2002, p. 546). Esta pregunta general podría concretarse a través de distintas estrategias analíticas; aquí propusimos poner atención a las *realidades micro situadas*, es decir, a las prácticas y razonamientos de los participantes de áreas estatales específicas, y a las *macro representaciones sobre el Estado* que allí se recrean" (Perelmetier, 2010).

y como se ha hecho⁹. Una tendencia respecto de la primera pregunta, sería la meramente formal que nos dice que la adopción jurídica de un régimen constitucional con división de tres poderes en un nivel territorial, es la más clara forma de construir Estado, cosa que se ha realizado al interior de Europa, Asia y América Latina con resultados muy diferenciales, entre otras por el enraizamiento particular que tiene socialmente dicha institucionalidad. Desde una perspectiva más material aunque amplia Fukuyama ha sostenido que son factores de estatalidad, la fuerza del Estado y el alcance de las funciones que desarrolla, entendiéndose el primero como la capacidad para hacer efectivo el Estado de derecho y el segundo los ámbitos de intervención del mismo (Fukuyama, 2004). Por su parte Gil, hablando de la forma como la ONU ha participado en la construcción de Estado nos ubica un amplio conjunto de objetivos (seguridad, paz, derechos) y de instituciones (democracia, Estado de derecho, órganos de control etc.) (Gil, 2012; García, 2016).

Para este trabajo, adoptamos los planteamientos de Ozlak, quien en sentido general plantea que la construcción de estatalidad hace referencia a "la existencia de un sistema de dominación (...) capaz de articular y reproducir el conjunto de relaciones sociales establecidas dentro del ámbito material y simbólicamente delimitado por la nación" (Ozlak, 1978). En tal sentido y en desarrollo de lo anterior, sostiene que se pueden considerar como atributos del Estado, su capacidad de: (1) externalizar su poder; (2) institucionalizar su autoridad; (3) diferenciar su control, (4) internalizar una identidad colectiva. Lo primero haría referencia a la idea de soberanía, lo segundo corresponde al monopolio de la coerción legítima, la diferenciación del control haría referencia a la existencia de instituciones públicas con algún nivel de autonomía respecto de la sociedad y "con reconocida capacidad para

9 A este respecto y siendo coherentes con lo planteado, algunos autores hablan de construcción de estatalidad en el sentido de que el Estado nunca logrará construirse plenamente y de forma arquetípica según algún modelo. A pesar de lo anterior, en este texto, por razones ante todo estilísticas, utilizaremos las expresiones construcción de Estado o estatalidad como equivalentes. Recogiendo así a Ozlak, "Quizás sea apropiado hablar de "estaticidad" ("stateness") para referirnos al grado en que un sistema de dominación social ha adquirido el conjunto de propiedades -expresado en esa capacidad de articulación y reproducción de relaciones sociales que definen la existencia de un Estado" (Ozlak, 1978).

extraer, establemente, recursos de su contexto, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus múltiples actividades". Finalmente estarían los signos simbólicos de pertenencia social (Ozlak, 1978). La opción por esta definición se da por dos razones. No es teleológica ni tan amplia como las anteriores, deja claro el elemento institucional y permite incorporar las diversas y contradictorias prácticas que pueden estar ligadas a la construcción y deconstrucción de dicha institucionalización, como se verá más adelante.

Ahora bien, la construcción de estatalidad en la literatura interesada en el tema, se ha ubicado en dos planos no del todo contradictorios aunque si vistos de manera aislada. Por una parte, estaría el proceso desde un centro que logra imponerse a diversas periferias logrando monopolizar distintas atribuciones que antes estaban desperdigadas en la sociedad y que se conoce como perspectiva de arriba hacia abajo. En otros términos, el Estado sería una construcción expansiva que desde ciertos territorios considerados progresivamente como centros, se logra el control de ciertas relaciones sociales a partir de algunos ámbitos de decisión que igualmente poco a poco se consolidan de alguna forma como soberanos¹⁰. De otra parte, estarían las perspectivas que visualizan al Estado como una construcción parcialmente desde abajo, es decir desde los diversos territorios "periféricos" a partir de sus particularidades sociales, geográficas, culturales, económicas, etc.¹¹.

10 Una expresión de lo anterior se puede ver en la afirmación de Duncan según la cual "el Estado está poco o nada interesado en desplegar sus instituciones de regulación en sociedades donde su rentabilidad es nula" (Duncan, 2014).

11 "Desde América Latina, pensar nuestros Estados es enfrentarse a todo su poder pero también, a sus enormes deficiencias. Es comprender que los procesos desde "arriba" son puestos en práctica en vinculación con los procesos desde el "medio" y desde "abajo"; lo que lleva a la re significación de sus políticas y decisiones, a través de múltiples formas de réplica, influyendo o haciendo eco de sus lógicas y sus perversidades. Esta compleja configuración ha sido poco estudiada y analizada en el presente como a través del tiempo" (Barragán, 2009).

Es posible identificar, entre otras, dos maneras de construcción de estatalidad desde arriba, una sería la propuesta por Michael Mann a propósito de su célebre diferenciación entre poder infraestructural y despótico y la otra referiría a la reciente e inacabada idea de un Estado prestado. De acuerdo con el autor antes citado, el Estado como centro tiene la capacidad de usar de manera unilateral y eficaz la fuerza teniendo un impacto distributivo sobre los territorios, es decir con la capacidad de afectar a su favor el uso de ciertos recursos valiosos con el fin de solidificar el uso de su coerción, esto se conoce como poder despótico¹². De otra parte, el poder infraestructural, es “la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país” (Rey, 2014). A diferencia del uso de la fuerza, otros recursos de poder sean económicos, informativos, simbólicos, las elites constructoras de estatalidad logran prestar servicios que le permiten efectivamente ser un coordinador de la vida social en diversos planos. Según cita Rey, esto “tiene que ver con cuántas nuevas instancias de coordinación social tienen su eje en el Estado, esto es, qué funciones adopta el Estado, de modo que los ámbitos en los cuales éstas se desarrollan son publicados, son asuntos de los individuos que quedan bajo la coordinación pública del Estado” (Rey, 2014).

La noción de *estatalidad prestada* ha sido propuesta por Fukuyama y hace referencia a aquellas situaciones donde lo que podríamos denominar ciertos centros globales correspondientes a algunos organismos internacionales o Estados del Atlántico norte cumplen directa o indirectamente tareas estatales en territorios de otros Estados nación. Aquí se hace referencia por lo general a situaciones

12 “En definitiva, esta dimensión del poder es característicamente unilateral, más allá del recurso de poder que se utilice, aun cuando no es difícil imaginar una “afinidad electiva” con la amenaza (latente) de la violencia. Se encuentra, entonces y más allá de que Mann no lo ilumine de ésta forma, cercano al concepto tradicional de poder” (Rey, 2014). En sentido similar Fukuyama “At the core of state-building is the creation of a government that has a monopoly of legitimate power and that is capable of enforcing rules throughout the state’s territory. That is why state-building always begins with the creation of military and police forces or the conversion of the former regime’s coercive agencies into new ones. The promotion of liberal democracy, on the other hand, involves putting constraints on that very power so that it is dispersed to localities, limited by the rule of law, and ultimately subject to public accountability and popular consent” (Fukuyama, 2005).

que van desde Estados fallidos hasta intervenidos internacionalmente donde los actores antes mencionados, condicionan el contenido de ciertas políticas en distintos planos o son ellos mismos los que ejecutan determinadas funciones estatales con o sin el permiso de los Estados nación en cuestión. Entre dichas funciones irían temas estrictos de seguridad personal o de territorios; acompañamiento a ciertas poblaciones; políticas públicas en torno de la prestación de ciertos servicios etc. Retomando a Fukuyama, citado por Leyva, “la estatalidad tiene que ser pedida, prestada, o robada de otras fuentes, que van desde agencias multilaterales como la ONU o el Banco Mundial, en lugares como Timor Oriental o Sierra Leona; hasta los poderes europeos manejando la Oficina del Alto Representante en Bosnia, y los Estados Unidos ocupando el poder en Irak” (Leyva, 2010)¹³.

Obviamente, el término estatalidad prestada es de por sí polémico pues desde otro punto de vista puede entenderse como un tipo más de imperialismo que en el fondo puede terminar por debilitar aún más a los Estados. De hecho, sin ser parte de un enfoque en este último sentido, se ha enfatizado que el papel externo en la construcción de estatalidad puede terminar por impedir o dificultar el surgimiento de actores internos que creen y se apropien de su propia institucionalidad, generando por lo demás una dependencia de la cooperación internacional (Fukuyama, 2005). Aquí debe tenerse en cuenta, como ciertos órganos de organismos internacionales ejecutan parcialmente presupuestos públicos de algunos Estados sea como una forma de subsistencia de tales organismos o como una manera que tienen ciertas élites de Estado de eludir los controles jurídicos que pueden existir internamente pero no se aplican a dichas entidades¹⁴.

13 Ver a este respecto igualmente Gil, 2012. Leyva, haciendo referencia a Medellín plantea como “ Colombia entonces contaba con un Estado que era pequeño y relativamente incapaz tanto en lo local como en lo nacional, por lo que en Medellín se hacía necesario iniciar el proceso de fortalecimiento de la estatalidad a través de un proceso que en términos de Fukuyama (2005) se podría llamar de estatalidad “prestada” (Leyva, 2010).

14 Esta referencia se funda en lo planteado por Joan Prats, exdirector del Instituto Internacional de Gobernabilidad, profesor ya fallecido, quien expresó lo anterior en el marco del desarrollo del proyecto LAGNIKS, financiado por el PNUD y del cual el autor del presente texto formó parte en cuanto integrante de su equipo ejecutor.

La idea de la construcción del Estado desde abajo, proviene particularmente de la antropología del Estado y con ella se hace referencia a que este es en parte también el producto de “prácticas cotidianas, en encuentros, en representaciones y performances culturales” (Barragán, 2009). O en palabras de Buchely, que aquel se construye a través de las “interacciones burocráticas que surgen de relaciones de poder complejas con sus resultados contingentes e inestables” (Buchely, 2015). Dicho de otra forma, los Estados, ya sean territorialmente o sean desde ámbitos sociales ubicados espacialmente en diversos niveles, no son sólo el producto de un *plan ex ante* sino de las prácticas que tales planes, leyes y normas que los desarrollan generan como producto de las interacciones entre burocracias y actores sociales. Esas prácticas tienden a ser diferenciales y por ende no permiten hablar del Estado como una organización coherente sino según lo dicho como un conjunto de prácticas diversas y en algunos casos contradictorias y a veces en disputa¹⁵.

Al hablar de prácticas, si bien es un tema no del todo definido en la literatura, se puede entender aquel conjunto de negociaciones producto de la presión, la fuerza, la argumentación, etc. entre los agentes del Estado y diversos actores sociales organizados (inclusive ilegales) en torno del alcance de ciertas políticas, sus prioridades y su ejecución. A manera de ejemplo, González ha dejado claro en sus investigaciones cómo en Colombia existen acuerdos informales entre las élites de Bogotá y grupos regionales en torno de las elecciones, el cual impacta en los presupuestos generales del Estado, en su orientación y en su forma, bajo la ahora manida expresión de mermelada. Por su parte, Buchely a partir del caso de las madres comunitarias en algunas zonas del país muestra como estas fungen de “burócratas callejeras” que son la cara del Estado aunque oficialmente no son sus agentes y que con sus decisiones, en algunos casos discrecionales vehiculan los recursos que administran para el cuidado de los niños (as) (Buchely, 2015). Por su parte, Leyva muestra cómo en Medellín, en la década de

15 Es en la cotidianidad que se reproduce la materialidad y las representaciones del Estado, y es también a través de las representaciones y discursos que se materializa la construcción de la estatalidad. Estas perspectivas suponen dejar de considerar al Estado como un ente unitario y coherente” (Barragán, 2009).

los noventa, organizaciones sociales de diverso tipo presionaron y se corresponsabilizaron de una nueva gestión de ámbitos públicos que termino por fortalecer al Estado (Leyva, 2010).

Hablar de la construcción de estatalidad desde arriba y desde abajo, no significa aislar dichos procesos como dinámicas paralelas e irreconciliables. Contrariamente, lo que sugiere este marco analítico es que dicha construcción es el producto complejo, contradictorio y no siempre previsto de la interacción entre dinámicas desde los centros de poder, generalmente fundadas en la emisión de alguna normatividad jurídica expresada en políticas y por otra parte las interacciones con actores de poder locales que terminan expresándose en diverso tipo de prácticas a su vez fundadas en imaginarios cambiantes del Estado. En suma, la construcción de estatalidad sería un proceso en doble vía, por tanto complejo, contradictorio, con resultados limitados y por tanto debería fundarse en reconocer un proceso donde se aprende haciendo¹⁶.

Una entrada como la anterior, plantea importantes desafíos e interrogantes para la clásica aproximación a la construcción del Estado desde un centro que se ve desde arriba de la sociedad. Una primera ya anotada tiene que ver con la imagen y pretensión de coherencia del Estado como un sujeto unívoco que actúa en bloque y tiene un norte y mecanismos claros. Desde lo aquí planteado, los Estados son en algunos ámbitos al menos, un conjunto de prácticas más o menos incoherentes y por ende contradictorias y esto no sería algo patológico

16 Como bien recoge Bolívar en referencia a Tilly "La institución del gobierno indirecto caracterizó parte de la historia de los Estados modernos, pues solo los micro Estados podían gobernarse directamente. Los demás configuraron rutas distintas de dominación indirecta negociada con unos sectores y en detrimento de otros" (Bolívar, 1999). Por su parte Martínez anota como " En esta reflexión, destaca la importancia de fijar el lente analítico en los procesos históricos que moldean el tipo de relación que se construye entre una región determinada y las agencias estatales, el cual depende de factores tan disímiles como las dinámicas de poblamiento, las redes sociales y políticas regionales, los procesos económicos y sus modos de articulación al mercado nacional, la historia de la intervención estatal en la zona y el modo como las ciencias sociales han pensado sobre ella (Bolívar, 2011)" (Martínez, 2014). Por su parte, siguiendo a Barrera, 2015, la construcción de instituciones de Estado sería el "resultado de una negociación constante entre agentes con autoridad en distintas jurisdicciones territoriales e intereses divergentes en cuanto a lo que representa una mayor estatalización de la vida regional y local pero que, no por ello, condena a estas autoridades a prácticas pre modernas, violentas y antidemocráticas. En segundo lugar, y en relación con lo anterior, desnaturaliza la idea según la cual las regiones periféricas son lugares inhóspitos"

per se sino la constatación de que así funcionan los Estados en sociedades territorialmente diferenciadas en varios planos¹⁷.

Tales prácticas son igualmente simbólicas en la medida que los actores desde sus diversas experiencias, entendimientos, intereses, conflictos y orientaciones ponen en juego distintas visiones de la idea macro del Estado (proveedor gratuito, garante, tercero neutral, representante de los más poderosos etc.), las cuales no siempre se corresponden con la manera como las normas jurídicas lo enuncian, generando tensiones entre lo que podríamos visualizar como las visiones macro y micro de construcción y accionar del Estado¹⁸.

Otro tanto ocurre con la separación Estado-sociedad como ya indicamos es artificial y en estos casos contingente a la manera como actores dentro y fuera del Estado la visualizan, la vehiculan y la concretizan. Como sugiere Mitchell, citado por Perelmiter, habría que preguntarse "en un área de prácticas específicas, ¿cómo se crea el *efecto* de que ciertos aspectos de lo que ocurre corresponden a la sociedad, mientras que otros permanecen aparte, como Estado?" (Perelmiter, 2007).

Ahora bien, hay dos puntos nodales analíticos que son trascendentales y refieren de un lado a renegar de cualquier referente de centralidad de lo estatal a cambio de permanecer en el análisis y hasta cierto punto previsión de diversas prácticas descentradas, incoherentes y tensionantes

17 "Por un lado, en un nivel concreto, la consideración de las "agencias estatales" como *escenarios de organización contextual de la vida política*, cuya dinámica no responde a una unidad coherente de intención o de acción, sino a la interacción micro situada entre los participantes de esos escenarios, cuyos rasgos, por tanto, están constantemente "en disputa" y "en formación". Perelmirter, 2007

18 "es que, en el micro escenario analizado, ese proceso está marcado por las diferencias entre las macro representaciones de la estatalidad que orientan las prácticas de los actores. Diferencias que se fundarían en las relaciones de pertenencia que los agentes mantienen con instituciones "no estatales" –organizaciones de la sociedad civil, grupos político-partidarios, grupos técnico profesionales, movimientos sociales o sindicatos– y en los valores de legitimidad vinculados a estas conexiones. Sea entonces para desidentificarse de una idea de Estado estigmatizada en su carácter de poder jerárquico, discrecional, manipulador o ineficiente, o para identificarse con una idea de Estado legitimada en su poder racional, benefactor y transformador, los actores disputan, a veces conflictivamente, la realidad concreta del Estado. Al hacerlo, no sólo participan de la (de) construcción de sus fronteras cognitivas y prácticas, sino que las revelan como inherentemente elusivas. (Perelmiter, 2007).

imposibilitando por tanto estudios generalizables sobre el Estado. La respuesta frente a esto tendría dos vías, Gupta aseguraría que la idea del centro es ante todo una imagen cuyo alcance es limitado frente a ciertas prácticas y lo planteado por Martínez cuando sostiene que

(...) pese el funcionamiento fragmentado y desorganizado del aparato estatal, éste logra estructurar un campo político más amplio dentro del cual se definen, no solamente los términos de la dominación, sino también los términos para vivir en, hablar de y actuar sobre los órdenes sociales caracterizados por la dominación. En este punto nos adherimos a la posición de Roseberry para quien el proceso hegemónico actúa, no para crear y generar consenso, sino para construir un marco discursivo y material común que moldea los significados, palabras y estrategias movilizadas por los sectores subalternos para resistir, confrontar o recrear la dominación misma. Es así como los procesos contra-hegemónicos entrañan una profunda contradicción puesto que se ven modelados por las estructuras de la dominación: “las formas y los lenguajes de protesta o de resistencia *deben* adoptar las formas y los lenguajes de la dominación para poder ser registrados o escuchados. (Martínez, 2013)

O en otros términos, el centro no es meramente una imaginación sino un campo discursivo que establece un ámbito común ya sea para obtener obediencia, para resistirla, para actuar coherentemente con el centro o apropiarse algunas de sus lógicas pero a nivel territorial¹⁹.

El segundo y más problemático ámbito de preocupación es la relación entre lo legal y lo ilegal de algunas de estas prácticas. Se ha dicho con anterioridad que desde los burócratas callejeros se reproducen dinámicas que son discrecionales respecto de las normas que dicen regirlos y que por tanto pueden constituir desde violaciones al derecho administrativo o penal. Igualmente, las prácticas de ciertos actores sociales en su relación con el Estado apelan al uso de mecanismos como el clientelismo o presiones de hecho que también son ilegales. En los

19 “De esta manera, muestra cómo finalmente las reclamaciones de los campesinos cocaleros se despliegan dentro del marco hegemónico preexistente, de tal manera que éstas no plantean una lucha frontal contra el Estado, sino que por el contrario, reclaman una presencia efectiva de éste en la región. En tal sentido, la autora concluye que los habitantes de la región le dan vida a un “Estado paradójico” que, al tiempo que amenaza y reprime a la población, incumple sus deberes como proveedor de servicios. Citando a Aretxaga, la autora señala que éste “es, a la vez, un Estado al que se teme pero que se desea” (Martínez, 2014).

casos más extremos, existen relaciones de algún tipo entre la legalidad y la ilegalidad respecto de la generación de cierto orden o la prestación de ciertos servicios como el de la seguridad de ciertos territorios.

Puede entenderse bajo el rubro de prácticas, dinámicas ilegales que ponen en cuestión la legalidad estatal y por tanto minarían su accionar, es decir, ¿debilitarían al Estado antes de construirlo como tal? Este interrogante generalmente se ha abordado desde la dimensión macro e imaginaria de un Estado coherente sujeto a una legalidad igualmente consistente pero que en la práctica nunca ha existido plenamente y a partir de lo cual se evalúan aquellas prácticas como ilegales y perseguibles. Con todo, hay otro conjunto de entradas más heterodoxas que recogen como históricamente los Estados han construido parte de sus actuales monopolios (de forma nunca completa ergo no serían monopolios en la práctica) a través de mecanismos ilegales y agresivos (piratería marítima e intelectual, guerras internacionales, colonialismo etc.)²⁰. En otros casos, actores estatales han entrado en interacción con actores ilegales pensando en la defensa de intereses “nacionales” (con los carteles de la cocaína para financiar a la contra nicaragüense por Estados Unidos, con la mafia italiana respecto de información sobre Alemania en la Segunda Guerra mundial o proveer ciertos servicios de seguridad en ciertos territorios como sería el paramilitarismo en Colombia o la relación de la policía de Buenos Aires con ciertas estructuras armadas). Dada la anuencia estatal sobre el accionar de estos actores y el hecho de que se encargan de tareas de Estado de una u otra manera, no siempre pueden verse como obstáculos o atentados contra la estatalidad y su construcción sino de alguna forma aliados de la misma. Retomando a Ciro y Arias (2009) de lo que se trata es de entender en

20 Basádonos en Dewey “from this, my purpose is quite modest. The reference to past examples aims only at showing that features attributed to a strong state, such as its capacity to collect taxes or to impose order were not always the result of law-abiding behavior. A more concrete example is Clark’s account of the formation of the early Prussian state. He asserts that “there was [first] the regular ‘contribution’, a combined land and poll tax levied by the Brandenburg government upon its own population to support the Elector’s army. Then there were the numerous legal and *illegal levies* raised by foreign and home troops”. Thereby, the purpose of this paper is to attract the attention to the fact that attributes of the state such as “strength” or “ability” does not necessarily imply pure acts of legality. (Dewey, 2012).

(...) la configuración del Estado el papel de los poderes locales, tanto ilegales como legales, no ya como obstáculos en la formación del Estado colombiano sino como sujetos intrínsecos de su constitución. (Ciro, 2014) y "More than parallel 'states' or 'polities,' drug trafficking in Rio represents an expression of transformed state and social power at the local level.

Reconocer esto no significa justificar su existencia ni mucho menos su promoción, la cual de todas maneras ocurrirá de una u otra manera en ciertos territorios. Con todo, si permite entender lo que históricamente ha sido la legalización parcial de lo ilegal sea a través de la negociación con actores armados para su incorporación a la vida civil; la creación de mecanismos de justicia especial con penas menores a nivel del derecho penal; la entrega parcial de actividades públicas de seguridad en ciertos territorios (policía cívica a ex miembros del paramilitarismo en Medellín o su abierta amnistía como se ha venido proponiendo en México frente a los carteles del narcotráfico)²¹.

A partir de lo anterior y siguiendo a Dewey, el funcionamiento del Estado no puede reducirse a entender su accionar a partir de un marco legal, sea en el sentido del principio de legalidad o como marco discursivo generador de ciertas realidades, sino también a partir de cierta cotidianidad para operar ilegalmente según Dewey (2012):

This contribution will thus propose that our understanding of stateness should not be restricted to the state's *legality* to deliver goods or services, but also to its ability to operate *illegally* or beyond the law. In other words, it will be possible to conceive a hybrid form of stateness largely present in studies on state-building processes. From this perspective, neither state strength nor state capacity is necessarily understood as pure legal features.In fact, these social spaces are the result of actions regulated or negotiated between state and non-state actors. The current expansion and growth of illegal activities in Latin America is not merely the result of the most powerful criminal organizations, but also the result of state agencies that regulate, negotiate or tolerate illegal activities because of the availability of economic resources or the achievement of social order.

21 El profesor Joan Prats, antes mencionado, referenciaba que bajo el Franquismo la corrupción de funcionarios medios y bajos se enfrentó a través de su regulación legal según la cual los servicios del Estado se cobraban por el funcionario, pero un porcentaje de dicho cobro iba a las arcas del Estado y otra para el funcionario.

Partiendo de las anteriores consideraciones, a continuación se revisará una parte de la literatura que ha tratado de establecer cómo se ha dado la relación entre el Estado y la sociedad en Colombia y de qué manera ha impactado o no en la construcción de estatalidad desde abajo o en la territorialidad local.

4.

Construcción social de la estatalidad local en Colombia

Con fines de claridad y coherencia respecto del objeto y fines de este trabajo, entendemos por construcción social del Estado la referencia a aquellos procesos o dinámicas donde se da cuenta de la relación entre las autoridades estatales (centrales o locales) con diversos actores de la sociedad y que directa o indirectamente han impactado en la generación de estatalidad a nivel territorial local. Por esta vía, el Estado y la sociedad se constituyen mutuamente en busca de determinado orden social, el cual no siempre se corresponde con lo previsto desde ciertos centros de poder oficial, entre otras por qué lo que llamamos Estado tiene que ver con la forma como las burocracias que lo agencian, interpretan y ejecutan las normas que dicen regirlos.

Tratando de evidenciar ciertos criterios para agrupar algunos de los estudios sobre la estatalidad local en Colombia, se podría establecer en primer lugar las dinámicas participativas y/o de organización social. Así, para Leyva (2010), la construcción de estatalidad en Medellín a partir de los noventa tuvo tres etapas, la primera y la tercera se pueden caracterizar por participación de actores sociales especialmente ligados a los gremios económicos y actores de la cooperación internacional, que presionaron para el fortalecimiento de cierta gestión de lo público y coparticiparon del mismo, esto incluso luego de la Alcaldía de Luis Pérez, cuando la estatalidad local adquirió un nivel de autonomía relativa respecto de los actores sociales bajo el mandato de Fajardo²². La idea de formas de participación respecto de la estatalidad municipal, dan a entender la existencia de organizaciones sociales estructuradas. Con todo, como documenta García, en algunos casos, estas últimas pueden ser parte de estructuras de poder paralelas que le compiten al Estado y que tenían algún nivel de cercanía con organizaciones armadas que a su vez controlaban el territorio. (García,

22 Así el proceso de autonomización del Estado que implica la formación de un mayor grado de estatalidad será siempre dependiente de los vínculos con la sociedad, especialmente en procesos en los que se parte de burocracias estatales débiles y de acompañamientos de actores externos en la formación de estatalidad. Es entonces a partir de esta condición que surge la posibilidad para un proceso de *autonomización relacional*, en el que la mayor centralidad del Estado depende de la colaboración de un conjunto amplio de actores sociales que permiten que sus capacidades se hagan efectivas a través de procesos de colaboración y de auto organización" (Leyva, 2010).

2016)²³. A primera vista, no siempre la organización social contribuye al fortalecimiento de la institucionalidad estatal sino que puede ser parte del paralelismo al mismo.

A partir de los trabajos de Torres, citado por Martínez (2014) sobre la participación electoral en el Putumayo, se resalta a su vez, como a pesar del veto de la guerrilla, los cocaleros participaban de las elecciones como una forma de lograr el acceso a determinados bienes y servicios que les eran necesarios y por esta vía “nace un sentimiento compartido de “urgencia estatal”, esto es, de una mayor presencia e intervención por parte del Estado en la zona” (Martínez, 2014). O en otros términos, el voto tiene en zonas otrora controladas por las FARC un papel ligado al clientelismo que está ligado al acceso a ciertos servicios pero igualmente es un llamado a la presencia estatal.

Un segundo criterio para organizar estos estudios, serían los ámbitos de negociación entre agentes del Estado y los poderes locales, los cuáles se han dado, entre otros, en dos planos. El primero en torno del juego electoral donde las élites centrales se alimentan de los votos conseguidos localmente a cambio de comprometerse con la generación de ingresos a los políticos que se los consiguieron y tener una visión laxa frente a los niveles de ilegalidad en el manejo del Estado a nivel local. (González, 2003; López, 2016). Como ha resaltado Leal (2010) el Estado colombiano se ha construido a través de cierto tipo de clientelismo que asume y acepta la patrimonialización de cierta institucionalidad estatal, la cual si bien no encarna lo público si termina prestando cierto tipo de servicios a través de la camarilla de las familias políticas de ciertos municipios.

En segundo lugar, estaría el ámbito militar, donde agentes de las fuerzas armadas, con el apoyo de ciertos actores sociales a nivel local, permitieron, patrocinaron y auparon que ciertas tareas de

23 En palabras de García, “a pesar de la violencia, la vida pública es activa y vibrante. En este contexto, las organizaciones sociales tienden a estar cohesionadas en torno a un proyecto de izquierda y la influencia de los partidos tradicionales suele ser menor. Esto, por supuesto, no quiere decir que las organizaciones sociales sean de la guerrilla. Ellas deben convivir con esta, se ajustan a su poder real porque no hay opción y, en ocasiones, simpatizan con su proyecto político” (García, 2016).

contrainsurgencia fueran vehiculadas por actores ilegales. Desde el punto de vista de la construcción de estatalidad, el debilitamiento de las guerrillas como contradictoras parciales del Estado no puede entenderse al margen del papel cumplido por los paramilitares, lo cual no justifica para nada su existencia. Por lo demás, su incorporación vía un sistema de justicia transicional laxo que a su vez les permitió a algunos exparamilitares cumplir funciones policiales oficiales en ciertos territorios y al final capturar instituciones del Estado, terminó impactando en la configuración que el Estado tiene a nivel territorial.

En este plano, quedaría pendiente un análisis más juicioso para entender cómo la negociación con las FARC es en la práctica un acuerdo con actores que tienen el control de ciertos municipios y de sus fuentes de riqueza y que luego del acuerdo, estarían más dispuestos y abiertos a su incorporación a la institucionalidad estatal.

Un tercer criterio sobre estos estudios hace referencia a las experiencias de resistencia al Estado. Autores como Bolívar (1999) han enunciado que por razones ligadas al abandono de los centros estatales, el abuso de la fuerza cuando aquel tardíamente hace presencia, la mezcla de una cultura católica pero a su vez libertaria e individualista, las bases de familia extendida que todavía son el sustento de ciertas relaciones sociales, se ha generado un sentimiento de resistencia a ciertas decisiones del Estado que dificulta la ejecución de ciertas políticas a nivel de los territorios o que facilita la corrupción de los agentes encargados de su ejecución²⁴.

Aquí, cabría especial referencia a la paradójica resistencia de las FARC respecto de las instituciones del Estado nación. En efecto, si bien con los ataques a la fuerza pública, edificios e infraestructura estatal pareciera denotarse un ataque a la estatalidad vigente, esta guerrilla a pesar de su base comunista ha defendido y actualmente lo hace, el modelo del Estado nación, expresado entre otros en la soberanía popular, la integridad del territorio, la prestación pública estatal de

24 "En ese sentido, la exitosa resistencia de la sociedad colombiana a una dominación centralizada no corresponde a una esencia, ni es un atributo natural, sino más bien a la presencia de condiciones particulares que tienden a profundizar el rechazo" (Bolívar, 1999).

servicios, por ejemplo, lo cual antes que llamar por la desaparición del Estado busca finalmente su fortalecimiento pero bajo liderazgos diferentes a los históricos.

Desde un punto de vista de construcción de estatalidad, las resistencias pueden entenderse como la defensa del modelo del Estado nación en cuanto ideal válido pero no cumplido en la práctica por sus agentes. En tal sentido, en un contexto de pos acuerdo como el actual, sería posible pensar que los que antes fueron actores de resistencia, se conviertan progresivamente en actores de construcción de estatalidad.

Desde otro punto de vista, pero concomitante con lo anterior Barrera (2015) han planteado que las resistencias de ciertas comunidades son el producto de cierta institucionalidad local que debe considerarse como fundamento para el fortalecimiento de la estatalidad en el ámbito del posacuerdo.

(...) en algunas comunidades la calidad de las instituciones locales previas a la llegada del actor armado ha permitido respuestas colectivas creativas que desafían de manera pública y abierta a la autoridad que los violentos buscaban ostentar. Ahora bien, ¿cuáles son las fuentes de estas instituciones que Arjona considera de alta calidad y que facilitan la acción colectiva en condiciones de alto riesgo? Y .que nos dice esta evidencia acerca del modelo de cooperación necesario entre Estado y comunidades en un eventual escenario de posconflicto? En cuanto a la primera pregunta, Arjona insiste en que en las comunidades que ha estudiado las instituciones de alta calidad han sido el resultado de organizaciones campesinas, autoridades tradicionales y religiosas e incluso esquemas *sui generis* para la organización de la vida local: líderes carismáticos que logran organizar a sus comunidades alrededor de un conjunto de principios que la gente apoya. Lo que nos muestra Arjona, entonces, es la materia prima con la que debería iniciarse un trabajo de Construcción de Paz territorial desde la base en contextos de precariedad estatal.

Un cuarto y último criterio correspondería a lo que algunos autores han denominado la captura del Estado y que hace referencia a cómo agentes de ciertos actores armados ilegales forman parte de instituciones estatales locales, las cuales apropian para sus propias

agendas de control del territorio y facilitamiento de ciertos negocios ilegales como el narcotráfico o la minería de cierto tipo. Si bien estos procesos son altamente cuestionables y darían a entender un debilitamiento fuerte de la estatalidad al perder toda autonomía de ciertos actores sociales, con todo, de una u otra forma indican que las instituciones estatales adquieren una relevancia en cuanto objeto de atención por los actores ilegales, lo cual da a entender que tienen cierta centralidad y protagonismo que justifica su apropiación. En otros términos, adquiere sentido apropiarse algo que en términos de recursos y de centralidad simbólica es apreciable en un sentido u otro. Como plantea Leyva (2010), incluso para el caso de Medellín:

En este sentido, fue precisamente el proceso de "autonomización" el que hizo que el Estado se convirtiera en el centro del conflicto político. Así que, como proponen Laclau y Mouffe (2001:162), la dependencia cada vez mayor del Estado en las labores de reproducción general de la sociedad, lo posicionan en el centro de los conflictos de la sociedad. Un conflicto que crea la necesidad de la reorganización de las fuerzas políticas en relación con el control de estas capacidades estatales emergentes.

Sería desproporcionado trasladar la referencia a Medellín a secciones del territorio donde el nivel de fortaleza del Estado es mucho menor, sin embargo, la reflexión es útil para pensar hasta qué punto la captura del Estado significa asumir que este tiene alguna relevancia, que ha logrado un nivel de fortaleza que justifica luchar por su captura y no considerarlo algo despreciable. El tema del manejo de ciertos recursos económicos es parte de la respuesta pero igualmente la centralidad que puede la estatalidad cumplir en el territorio debe ser igualmente considerada.

A partir de lo anterior, es coherente recoger el trabajo del profesor González y otros que han venido defendiendo que el Estado colombiano se caracteriza por una presencia diferencial en el territorio y que por tanto su existencia no se puede ver ni como la de un Estado ausente, fallido o colapsado, sino débil o en construcción. Con todo, como en este documento se ha tratado de plantear, todo Estado al final está en construcción y deconstrucción, la idea de presencia diferencial permite entender que las instituciones estatales se expresan territorialmente

“según las condiciones concretas de las sociedades locales y de la forma como dicha presencia evoluciona en el tiempo” (Barrera, 2016). Adicionalmente, este planteamiento admite que la construcción del Estado es en parte el producto de la negociación con diverso tipo de actores territoriales, en algunos casos legales o ilegales, en otros paralelos que por lo demás tienen algún nivel de arraigo social en cuanto son proveedores de orden y no meramente generadores de anarquía y por tanto tiene una dimensión territorial inevitable²⁵.

Si bien la idea de presencia diferencial del Estado se ha desarrollado planteando que en ciertas capitales aquel que es fuerte, en otros territorios es claramente débil o muy débil, para los efectos de este trabajo y sus objetivos, los planteamientos de García (2013; 2016) son más claros a la hora de identificar al menos cuatro categorías de municipios según su nivel de fortaleza institucional en el marco de su entorno. Lo importante aquí a notar es que esta propuesta se centra en territorios afectados de una u otra forma por el conflicto que son el eje de los municipios PDET. Es así como para García, puede hablarse de municipios con **estado abandonado** significando esto que las instituciones del Estado no tienen competidores armados en el territorio, pero no son capaces de ofrecer servicios y garantizar derechos adecuadamente, entre otras por la extensión de prácticas clientelares y una burocracia inexistente. Finalmente, el nivel de organización social tiende a ser muy bajo.

De otro lado podrían encontrarse municipios con un **estado cooptado** donde sus instituciones han sido apropiadas y orientadas por actores sociales poderosos, que lo funcionalizan a sus intereses bajo dinámicas

25 “la categoría de PDE se sustenta en un marco analítico relacional que insiste en la naturaleza interactiva y multinivel de este proceso, esto es, asume las instituciones del Estado como el resultado de una negociación constante entre agentes con autoridad en distintas jurisdicciones territoriales e intereses divergentes en cuanto a lo que representa una mayor estatalización de la vida regional y local pero que, no por ello, condena a estas autoridades a prácticas pre modernas, violentas y antidemocráticas. En segundo lugar, y en relación con lo anterior, desnaturaliza la idea según la cual las regiones periféricas son lugares inhóspitos y condenados al atraso que deben ser intervenidos por el Estado central través de mecanismos de 'gobernanzas terapéuticas', esto es, bajo esquemas especiales de intervención directa del Estado con la pretensión de llevar sus instituciones y personal a las regiones bajo el supuesto de la inexistencia de capacidades en estos territorios” (Barrera, 2016).

de corrupción que buscan respetar cierta legalidad solo en apariencia. En estos contextos no hay altas tasas de violencia pero el tipo de actores que instrumentalizan al Estado varía de familias políticas, a guerrilleros, paramilitares o estructuras delincuenciales ligadas con el narcotráfico.

En una tercera línea estarían los casos del **estado paralelo** donde las fuerzas del Estado conviven con otras simultáneamente, respecto de las cuales hay momentos de enfrentamiento o en otras de mutuo reconocimiento. Aquí las diferentes dimensiones del Estado son muy débiles aunque la población puede tener ciertos niveles de organización fundados en procesos de adaptación al poder de los actores armados que tienden a actuar fácticamente.

Finalmente estarían las situaciones de **Estado disputado**, donde dos o más fuerzas controvierten por el acceso al control territorial, económico, social e institucional bajo juegos de suma cero donde el ganador se lleva todo excluyendo a los perdedores. Estas situaciones, estarían acompañadas de la existencia de economías ilegales con altos niveles de acumulación²⁶.

La propuesta de García y otros, plantea tipos ideales fundados en el estudio de cuatro municipios y cuyo alcance dependerá de análisis más concretos que establezcan sus posibilidades y limitaciones más allá de sus fundamentos originales.

26 Para una interpretación de las economías ilegales como eventuales aliadas de la construcción de estatalidad puede verse Torres quien sostiene como "el cultivo ilícito de la coca ha generado condiciones sociológicas particulares como el crecimiento demográfico, la diferenciación social y el desarrollo del mercado, que han favorecido la configuración del Estado en la región. Al reconocer el papel que han jugado los actores marginales ilegales en la construcción del Estado, la autora se aparta de la dicotomía ausencia/ presencia estatal, que ha estado en la base de gran parte de la literatura académica que se ha producido sobre las zonas de frontera" (Torres, 2010).

5.

Conclusiones y recomendaciones

El objetivo del presente documento era, identificar, presentar y valorar cierta literatura académica en torno de la construcción de la estatalidad, especialmente desde el nivel local, con la finalidad de extraer algunas líneas generales de recomendación útiles para la aplicación diferenciada del modelo integrado de planeación y gestión. A continuación se presentan las conclusiones analíticas más relevantes para ofrecer un grupo de recomendaciones en el sentido antes indicado.

El Estado moderno no se puede entender meramente como una realidad jurídicamente dada que actúa de manera homogénea y se encuentra por encima de la sociedad a la cual logra regular de manera eficaz y soberana. Como se ha planteado en este texto, los Estados son producto de diversos procesos y por tanto están en construcción y deconstrucción en diversos niveles, producto tanto de las luchas de poder al interior del aparato estatal como aquellas provenientes de los conflictos y tensiones sociales expresadas de diversa manera. En suma, la estatalidad se construye y no necesariamente bajo un modelo universalizable fundado en la experiencia europea occidental.

En medio de un debate inacabado, en este documento se planteó que construir Estado hace referencia a lograr delinear una externalización del poder, la institucionalización de su autoridad, la diferenciación de su control y la vinculación a una identidad colectiva.

Por su parte, la construcción de estatalidad es un proceso complejo que incluye de un lado aquellas dinámicas centrípetas desde la cual se delinear normas jurídicas de distinto tipo que buscan obtener ciertos objetivos bajo ciertos mecanismos y que forman una macro representación del Estado que tiene tanto una eficacia simbólica como práctica en la medida en que las normas jurídicas tienen un nivel de exigibilidad por parte de los actores de diverso tipo, mas adicionalmente, encuadran discursivamente hasta cierto punto el accionar de otros actores a nivel de los territorios. En esta construcción que llamamos desde arriba cumplen un papel notable ámbitos de la cooperación internacional estatal o no estatal.

Con todo, la estatalidad es igualmente el producto de diversas prácticas desde abajo que concretizan dicha macro representación y que incluyen desde la forma como los burócratas de base apropian y aplican las normas a partir de los vínculos de poder que tienen en los territorios y sus propios intereses; hasta la negociación formal o informal con ciertos actores de poder; pasando igualmente por diversos mecanismos de participación social en torno de la estatalidad e incluyendo, inclusive, dinámicas ilegales que van del clientelismo, a ciertas prácticas corruptas o la delegación fáctica de funciones estatales a actores de fuerza en los territorios.

Esta construcción de estatalidad a diversos niveles conlleva contradicciones y tensiones entre las macro representaciones y las prácticas locales y territoriales. En tal sentido, lo delineado centralmente puede tener diverso tipo de aplicaciones medianamente diferenciales en los territorios y los objetivos esperados oficialmente ya que es posible que se acompañen con resultados no esperados o balances a medias. Igualmente pueden darse luchas de poder entre actores estatales sobre sus ámbitos de acción y competencias y el alcance final de las mismas. Por esta vía parece claro que nunca se logrará una correspondencia plena entre la idea del Estado como una realidad homogénea, autónoma y diferenciada, vista desde los centros y aquella derivada de las prácticas antes aludidas.

A partir de la identificación y análisis de cierta literatura académica sobre las prácticas de construcción de estatalidad en Colombia se logró ubicar el papel que ha tenido la participación de ciertos actores organizados a la hora de presionar o acompañar la construcción de cierta estatalidad a nivel local, como en los casos de Medellín o zonas del Putumayo, incluyendo aquí de, alguna manera, a la cooperación internacional. De otro lado, estarían las dinámicas de negociación con actores de poder local, en algunos casos legales y en otros ilegales que para bien o para mal han permitido acceder a ciertos servicios y prebendas del centro y a su vez atender a ciertas demandas sociales de los territorios vía el clientelismo entre otros. En un tercer plano estaría la resistencia social a la estatalidad que si bien se ha planteado

como un rasgo transversal, no siempre significa renegar del modelo de estatalidad sino de su particular desarrollo y en determinados casos como pretendió sustentarse conllevaría admitir cierta institucionalidad paralela desde lo social. Finalmente, estarían aquellas situaciones donde el Estado es capturado por actores en principio más poderosos que él pero que a pesar de eso terminan por asumir y defender inconscientemente que el Estado es un centro con un valor territorial para cierto tipo de relaciones sociales.

Como producto de lo anterior, en este documento se acepta la visión según la cual el Estado colombiano tiene una presencia diferencial en el territorio lo cual quiere decir que sus capacidades institucionales y sus formas de relación tanto con actores de la sociedad como con organismos del mismo Estado varían. Este es un terreno que si bien a un merece mayores estudios y profundizaciones permite igualmente reconocer la construcción diferencial desde abajo del Estado en Colombia y la necesidad de un estudio más juicioso de estos procesos, entre otras a propósito de la enunciación de los municipios PDET. De manera inicial, en el texto retomamos la propuesta de clasificación delineada por García (2016) y según la cual en ciertos municipios se puede hablar de un Estado paralelo, disputado, abandonado y/o cooptado.

Lo planteado en los últimos dos puntos, permite ir más allá de sus enunciados para identificar algunos elementos de base que pueden resultar útiles para nuestras recomendaciones. En primer lugar, identificar ciertas prácticas y ciertos tipos de estatalidad local, no significa que en la práctica no haya solapamientos o dinámicas superpuestas en un mismo territorio. Lo importante aquí sería identificar localmente el tipo de prácticas y ver sus alcances y limitaciones en lógica de construcción de estatalidad. En un segundo momento es claro que la construcción de estatalidad a nivel local tiene que ver con la identificación de actores de poder social, legales e ilegales, que posibilitan y/o dificultan dicha construcción y que tenerlos en cuenta de una u otra manera es inevitable en este proceso. La idea de que el Estado central tiene un poder imperial fundado en una soberanía originaria, en su superioridad técnica, en su jerarquía formal desconoce

que el poder es ante todo una relación entre diverso tipo de actores con diverso tipo de recursos y que entran en dinámicas cambiantes fundadas en intereses igualmente divergentes. Por tanto, si tenemos en cuenta esto último deben considerarse quiénes son esos actores, que relaciones tienen con el Estado, a qué nivel, como interactúan con otros actores de poder, que recursos tienen, cuáles son sus objetivos y agendas expresas o implícitas, su nivel de organización etc. En esta tarea, la aproximación a ciertas prácticas ilegales es un gran reto en cuanto desde el punto de vista del derecho estamos en presencia de irregularidades evidentes, pero desde un prisma de la construcción de estatalidad es posible que estemos frente a un mecanismo proclive a esta labor.

5.1. Recomendaciones

Según el Decreto 1499 de 2017, se entiende como el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MiPG) un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio. Su ámbito de acción está previsto especialmente para el Poder Ejecutivo del poder público a nivel nacional y territorial y tiene como objetivos:

1. Fortalecer el liderazgo y el talento humano bajo los principios de integridad y legalidad, como motores de la generación de resultados de las entidades públicas.
2. Agilizar, simplificar y flexibilizar la operación de las entidades para la generación de bienes y servicios que resuelvan efectivamente las necesidades de los ciudadanos.
3. Desarrollar una cultura organizacional fundamentada en la información, el control y la evaluación, para la toma de decisiones y la mejora continua.
4. Facilitar y promover la efectiva participación ciudadana en la planeación, gestión y evaluación de las entidades públicas.

5. Promover la coordinación entre entidades públicas para mejorar su gestión y desempeño.

Bajo el anterior marco se ofrecerán a continuación algunas recomendaciones generales que puedan resultar útiles a la hora de la aplicación de MIPG con particular énfasis en los municipios PDET. Es de aclarar que están orientadas a conocer mejor algunos aspectos del territorio a fin de facilitar la aplicación del modelo y por tanto no tienen un sentido de aplicación directa como tal del modelo. Dado que buscan un mayor conocimiento de los territorios, la aplicación de lo aquí planteado dará resultados diferenciales en las diversas territorialidades, los cuales podrán ser sistematizados para su réplica posterior. Tratando de ser coherentes con lo planteado en este documento en el sentido que la construcción de estatalidad se juega a nivel intra estatal en el marco de las luchas de poder y las practicas que trae aparejadas y también en las relaciones entre este y los actores de poder social, las recomendaciones se dividirán en esos dos planos.

5.2. Intraestatales

Identificación de las reglas informales

La aplicación de un modelo de gestión en diversos planos, pasa por tener en cuenta las reglas no escritas que tienden a existir en cualquier organización y que en este caso tendrían que ver con cómo se interpretan o apropian las normas superiores a nivel local; se compaginan con otro tipo de normas; favorecen a ciertos grupos o afectan a otros; promueven determinados intereses corporativos o de subgrupos al interior de las instancias estatales correspondientes. Téngase en cuenta que las normas informales son las que mediatizan la aplicación de las formales de una u otra manera.

Los actores internos

A veces se pierde de vista como ya había planteado Durkheim, que el Estado ante todo son personas a las cuales se les inviste abstractamente

del halo de agentes de Estado sujetos a la legalidad y tareas públicas, lo cual termina por negar que estas mismas personas estén asociadas a vínculos territoriales, intereses e interdependencias de diverso tipo. En tal sentido, parece importante hacer un balance de cuáles son los actores al interior de las instancias estatales donde se aplicará MIPG. Interesaría entonces saber cuáles son sus vínculos políticos; su capacidad de liderazgo y movilización; sus relaciones con otros funcionarios y su pertenencia a ciertas "roscas"; donde sea relevante su componente étnico o inclusive de nivel social respecto de los demás. También su pertenencia al territorio o no y el nivel de autonomía puede tener respecto de los actores de poder. No sería desdeñable rastrear de alguna manera su concepción de Estado y cómo valora su papel respecto del mismo.

Los vínculos con los actores sociales

Como puede deducirse de lo anterior, los actores al interior del Estado no pueden entenderse al margen de las relaciones sociales en las que están inmersos y que pueden afectar su rol o papel como gestores de ciertas políticas. Por tanto, sería fundamental poder conocer cuál es el nivel de arraigo del funcionario en el territorio; que vínculos familiares tiene con actores de poder social; con quien tiende a tener más interacciones y de qué manera; que denuncias han afectado al funcionario, entre otros.

Interacción intraestatal

Uno de los objetivos de MIPG es la de facilitar la coordinación entre las instancias estatales y para ello sería fundamental valorar como los actores concretos desde lo local, se han venido relacionando formal o informalmente con las instancias departamentales, nacionales e inclusive de la cooperación internacional. Esto se puede determinar a través de documentos que midan sus niveles de encuentro, las agendas planteadas, los alcances de las mismas, los vínculos personales entre autoridades, de forma tal que se puedan visualizar en que ámbitos si hay fluidez en la interacción, de que tipo es la misma y cuáles serían los cuellos de botella.

Balance de los anteriores procesos

Fórmulas para ejecutar, evaluar, controlar la gestión pública, no son tareas necesariamente nuevas para los Estados en distintos niveles. Dado que estos han arraigado de formas diversas al interior del Estado, ello como producto de reglas informales y relaciones de poder, sería importante analizar a la luz de estos dos elementos, cuál ha sido el alcance y limitaciones de procesos anteriores similares a MIPG, cuyo alcance puede al final estar afectado por dichas dinámicas previas.

5.3. Interacciones Estado y actores sociales

Identificación de los actores de poder social local y sus relaciones

Como se ha planteado a lo largo del texto, la estatalidad a nivel local está enmarcada y en permanente interacción con actores de poder social de orden económico, político, religioso, cultural. Es fundamental identificar cuáles son dichos actores, cuáles son sus recursos de poder; cuál es su nivel de relación o no con prácticas ilegales y el alcance que han tenido las mismas. En el mismo sentido es fundamental ver que ámbito de relaciones tienen con actores a nivel departamental y nacional e inclusive internacionalmente, que les permiten apuntalar parcialmente sus relaciones con el Estado a nivel local.

Formas de interacción

Como se ha planteado anteriormente, hay diversas formas de interacción entre lo estatal y actores sociales que van desde la negociación formal hasta la informal, incluyen el mutuo reconocimiento vía el paralelismo o la resistencia o eventualmente mecanismos de interacción institucionales respecto de aquellos personalizados. Debe prestarse especial atención a situaciones o términos de conflicto a este nivel. Parece fundamental identificar las formas de interacción existentes entre los actores de poder y el Estado para identificar su

carácter y sus alcances, para lo cual el esquema analítico expuesto a lo largo de este texto puede ser de utilidad.

La apropiación simbólica del Estado

Como se ha planteado, el Estado tiene una inestimable dimensión simbólica que entre otros tiene que ver con la manera como es apropiado en su imagen por los actores de poder social. Se plantea a título de recomendación establecer mecanismos que permitan valorar como dichos actores ven al Estado, sea como un instrumento, un resolutor de conflictos, un actor de represión, un obstáculo etc. Es posible que la visualización del Estado tenga alcances simultáneos diversos y que influyan a la hora de aproximarse a él y establecer las formas de participación.

Institucionalidad social propia

En determinados terrenos, generalmente asociados a procesos organizacionales, de resistencia y/o étnicos, se debe identificar la existencia de mecanismos sociales para la solución de conflictos de carácter público, para la participación o seguimiento frente a la gestión del Estado. Aquí sería importante lo planteado por Arjona, en cuanto identificar el papel de ciertos liderazgos sociales a la hora de jalonar procesos y dinámicas de relación respecto del Estado.

El papel de la ilegalidad

Como se ha anotado a lo largo del texto, es posible que ciertas prácticas que se consideran ilegales terminen por impactar en un sentido u otro respecto de la construcción de estatalidad. Con todo, la vía de su ilegalización o criminalización, siendo la más obvia, no necesariamente es la más eficaz, dejando abierto el tema de cómo enfrentar cierta ilegalidad que hasta cierto punto impacta en la generación de cierta institucionalidad a nivel local.

Bibliografía referenciada

- Abello, I. (2005). Hacer visible lo visible: lo privado y lo público. *Bogotá: Ediciones Uniandes.*
- Archila, Mauricio e Ingrid Bolívar (2006a), "Introducción", en Mauricio Archila, Ingrid Bolívar, Álvaro Delgado, Martha García, Fernán González, Patricia Madariaga, Esmeralda Prada y Teófilo Vásquez, Conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio, 1990-2001, Bogotá, Colciencias, Cinep, 9-36.
- Arias, E. D. (2009). *Drugs and democracy in Rio de Janeiro: Trafficking, social networks, and public security.* Univ. of North Carolina Press.
- Barcellona, P. (1998). *El individualismo propietario.* Trotta.
- Barragán, R., & Wanderley, F. (2009). Etnografías del Estado en América Latina. Presentación del Dossier.
- Barrera, V. (2015). Sociedad civil y paz territorial. Aprendizaje social, movilización ciudadana y gobernabilidad local. *Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia*, 62.
- Bolívar, Ingrid y Julio Arias (2006b), "El cultivo de la identidad natural. Paisaje, cultura y turismo en Montenegro, Quindío", en Ingrid Bolívar (Ed.), *Identidades culturales y formación del Estado en Colombia: colonización, naturaleza y cultura*, Bogotá, Ediciones Uniandes, pp. 51-118
- Bolívar, I. J. (1999). Sociedad y Estado: la configuración del monopolio de la violencia. *Revista Controversia*, (175).
- Buchely, L. (2015). El activismo burocrático y la vida mundana del Estado. Las madres comunitarias como burócratas callejeras y el programa de ciudadano de niños Hogares Comunitarios de Bienestar. *Revista Colombiana de Antropología*, 51 (1), 137-159.
- Buchely, L. (2010). La patología del Estado. Aproximación crítica a la utilización de la fórmula de la ausencia del Estado en la academia legal. *Revista de Derecho público*, 25, 5-32.
- Cubides, Fernando (1989 [1986]), "Estado y poder local (Organización comunitaria y política en el Medio y Bajo Caguán)", en Jaime Eduardo Jaramillo, Leónidas Mora y Fernando Cubides, *Colonización, coca y guerrilla*, Bogotá, Alianza Editorial Colombiana, pp. 231-293.
- Ciro Alejandra, (2014). Poderes políticos locales, violencia y configuración del Estado: el caso de Fernando Almario en el Caquetá. *Análisis Político*, 17(82), 58-71.
- Chaves, Margarita y Juan Felipe Hoyos (2011), "El Estado en las márgenes y las márgenes como Estado. Transferencias económicas y gobiernos

- Gutiérrez Francisco (2016). Construcción, deconstrucción y reconstrucción del Estado una revisión de la literatura en López, C. (2016). Adiós a las FARC ¿Y ahora qué? *Construir Ciudadanía, Estado y Mercado para Unir a las Tres Colombias*. Debate.
- Guzmán, J. P. H. (2016). El Estado en la sociedad, explicación de cómo la disposición de las burocracias determina los órdenes en países periféricos. *PANORAMA*, 9(17), 104-122.
- Jessop, B., Iván, J., & Supelano Sarmiento, A. (1999). *Crisis del Estado de Bienestar: hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Siglo del Hombre:
- Kelsen, H. (1995). *Teoría general del derecho y del Estado*. UNAM.
- Leal Buitrago, F., & Dávila Ladrón de Guevara, A. (2010). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.
- Leyva, S (2010). El proceso de construcción de estatalidad local (1998–2009): ¿La clave para entender el cambio de Medellín? In: *Medellín: Medio ambiente, urbanismo y sociedad*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT, pp. 271–293. U. EAFIT.
- López, C. (2016). Adiós a las FARC ¿Y ahora qué? *Construir Ciudadanía, Estado y Mercado para Unir a las Tres Colombias*.
- Martínez, S. P. (2014). *Dimensiones locales y culturales de la formación del Estado: aportes desde las ciencias sociales colombianas* (No. 012332). UNIVERSIDAD DEL VALLE-CIDSE.
- Martínez B., Sandra Patricia. (2013). Hacia una etnografía del Estado: Reflexiones a partir del proceso de titulación colectiva a las comunidades negras del Pacífico colombiano. *Universitas Humanística*, 75(enero-junio). 157–187
- MacKinnon, C. A. (1995). *Hacia una teoría feminista del Estado* (Vol. 27). Universitat de València.
- Mann, M., & Linares, P. (1997). *Las fuentes del poder social* (Vol. 2). Alianza.
- Migdal, J. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (Eds.). (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.
- Oszlak, O. (1978). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, 115.

- Pateman, C. (1996). Críticas feministas a la dicotomía público/privado. *Perspectivas feministas en teoría política*, 31-52.
- Perelmiter, L. (2007). ¿Es posible la debilidad estatal? *Papeles de Trabajo*.
- Poulantzas, N. (1978). State, power, socialism, trans. *Patrick Camiller, NLB, London*, 110.
- Ramírez, María Clemencia (2001), Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo, Bogotá, Icanh, Colciencias.
- Rettberg, A & González, F. (2010). Pensando la fragilidad estatal en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, (37), 181-184.
- Rey, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del Siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas*, Número 2, 115-139, FLACSO Argentina
- Rabotnikof, N. (1998). Público-privado. *Debate feminista*, 18, 3-13.
- Sotelo, I., & Sotelo, I. (2010). *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive* (No. 364.446 316.323. 65 361). e-libro, Corp...
- Taylor, P. J. P. J. (1994). *Geografía política: economía mundo, Estado-nación y localidad*. Trama.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial.
- Torres M (2010), "¿Puede un campesino cocalero contribuir a la regulación política y a la gobernanza?", en Claire Launay-Gama y Fernán González (Eds.), *Gobernanza y conflicto en Colombia. Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Cinep, IRG, pp. 103- 108.
- Taylor, P. J. P. J. (1994). *Geografía política: economía mundo, Estado-nación y localidad*. Trama.
- Vásquez, María de la Luz (2006b), "De Repúblicas Independientes a zona de despeje. Identidades y Estado en los márgenes", en Ingrid Bolívar (Ed.), *Identidades culturales y formación del Estado en Colombia: colonización, naturaleza y cultura*, Bogotá, Ediciones Uniandes, pp. 119- 208.



El estado del Estado



FUNCIÓN PÚBLICA
Departamento Administrativo de la Función Pública



GOBIERNO DE COLOMBIA