



# UNIDAD 1

DIDÁCTICA

## ENFOQUES TEÓRICOS DEL ESTADO, EL GOBIERNO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### EL ESTADO

ALEJANDRA TRUJILLO

# UNIDAD 1 DIDÁCTICA

**Facultad:** Posgrados

**Denominación del programa:** Maestría en Administración Pública

**Campo temático:** Estado y Poder

**Nombre de la asignatura<sup>1</sup>:** Enfoques teóricos del Estado, el Gobierno y las Políticas Públicas

**Modalidad:** A distancia

**Tipo de asignatura<sup>2</sup>:** Teórica

**Número de créditos<sup>3</sup>:** 3

**Horas presenciales:** 36

**Horas no presenciales:** 108

**Nombre del autor:** Alejandra Trujillo

**Corrección de estilo:** Verónica Barreto Riveros

**Diseño de portada:** Diana Milena Rozo

**Diagramación:** Angela Triana Molina

**Fecha de última versión:** 2016

---

1 Presencial, distancia o virtual.

2 Teórico-práctica o teórica.

3 Un crédito equivale a 48 horas distribuidas así: 12 horas trabajo presencial sincrónico y 36 horas de trabajo virtual asincrónico (Decreto 1295 del 2010 y Decreto 1075 del 2015).

# UNIDAD 1 DIDÁCTICA

## CONTENIDO

RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA .....	4
TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO.....	5
1.1. Del estado moderno a las sociedades sin estado .....	5
1.2. El estado estamental.....	8
1.3. El estado absolutista .....	10
1.4. El estado-nación liberal.....	13
1.5. Tradición constitucional.....	15
1.6. Configuración de la nación.....	16
1.7. El estado de bienestar.....	20
1.8. Del estado moderno al estado posmoderno: ¿es posible una sociedad sin estado? .....	24
1.9. Estados y globalización: nuevas tareas, nuevos desafíos .....	26
TEMA 2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS RESPECTO DEL ESTADO Y SU PERTINENCIA	
PARA EL ANÁLISIS ACTUAL.....	34
2.1. Aportes desde la filosofía: hacia una teoría normativa del estado.....	35
2.2. Aportes desde la sociología: el estado como parte integral e integradora de la sociedad .....	38
2.3. Aportes desde el derecho: relación entre el estado y la ley.....	42
2.4. Aportes desde la ciencia política: el estado como fenómeno.....	46
TEMA 3. LA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO LATINOAMERICANO, UN ESTADO POR CONSTRUIR.....	56
TEMA 4. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN COLOMBIA: VIOLENCIA, CRIMINALIDAD E INDIFERENCIA .....	61
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CONTENIDO DISCIPLINAR .....	90
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS .....	92

# UNIDAD 1 DIDÁCTICA

## RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

La palabra “Estado” hace parte del lenguaje universal y cotidiano; su sola mención supone imaginar una organización abstracta y omnipresente que controla el destino de la sociedad, la economía y, de algún modo, también a las personas. Esta descripción, cercana a la idea del Gran Hermano de G. Orwell o de “Matrix” (como se llama en la película del mismo nombre), reúne, en cierto sentido, los múltiples significados que ha tenido a lo largo de la historia y tiene hoy en día este vocablo para miles de ciudadanos alrededor del mundo.

No obstante, el Estado como concepto ha ocupado por siglos la mente de muchos pensadores reconocidos e influyentes de la filosofía, la ciencia política, el Derecho y, por supuesto, la Administración Pública, siendo uno de los fenómenos políticos más estudiados de la humanidad. Dicha condición no solo ha llevado a que en el ámbito académico esta palabra posea una naturaleza polifacética, interdisciplinar e, incluso, conflictiva, sino que a su vez ha permitido el desarrollo de un número significativo de formas para su interpretación, estudio y análisis, formas que van desde lo histórico hasta lo organizacional.

A continuación se exploran las áreas de estudio más importantes para la comprensión de la palabra Estado, iniciando por una breve revisión acerca de su origen y naturaleza histórica.

## TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO

### 1.1. Del estado moderno a las sociedades sin estado

La aparición del Estado-Nación en la historia política occidental está relacionada con los procesos de configuración geográfica, económica y social que se dieron en Europa durante el siglo XVI. El constructo político del Estado-Nación sería producto de diversos procesos que se superpusieron y, en algunos casos, convergieron. El creciente intercambio cultural y comercial vivido a lo largo del continente dio lugar a la burguesía como grupo social que no encajaba dentro de la tradicional estructura estamental europea. En coincidencia con esto sucedieron las guerras religiosas de Europa, siendo el enfrentamiento de los cien años en el siglo XV entre el catolicismo y el protestantismo la principal de ellas, que desencadenaría en las libertades de culto y la secularización de las sociedades.

A lo anterior se sumó la crisis de las instituciones feudales, que condujo a un reordenamiento territorial y a una reconfiguración de las jurisdicciones en la distribución del poder. Todo lo anterior dio como resultado la paulatina aparición de un cierto modo de organización política, que en principio debió ocuparse de la constitución de un monopolio de las armas y de la violencia física como estrategia de institucionalización del poder político.

## UNIDAD 1 DIDÁCTICA



## TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO



### Importante

Esta historia ha sido analizada por reconocidos historiadores y politólogos, entre ellos Charles Tilly, para quien el monopolio de la coerción determinó la aparición y desarrollo de los modernos Estados europeos; sin embargo, el autor afirma que este proceso histórico no debe entenderse como una relación lineal de causa-efecto, sino como una transformación dinámica en doble vía. La lógica de la guerra explica la construcción y configuración del Estado moderno, pero también la especialización e institucionalización de las organizaciones estatales encargadas del monopolio de la violencia definiría los modos y las formas de hacer la guerra (Tilly, 1992, pp. 109-148).

Desde esta óptica, el surgimiento del Estado se debió a un doble movimiento histórico entre la sociedad y las instituciones políticas. Por un lado, la necesidad de organizar el ejercicio de la violencia dio origen a un conjunto de organizaciones públicas responsables de centralizar y administrar el poder; por otro, la aparición de un cuerpo administrativo denominado burocracia significó un reordenamiento social. Este último, dado el interés en la administración pública, implicó no solo un mayor control del aparato político sobre la población, sino también el florecimiento de un grupo de personas dentro de la sociedad encargadas de ejercer esta función, denominados los *funcionarios públicos*.

## TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO



### Importante

A este proceso se le suma de manera casi simultánea lo que Pierre Bourdieu ha definido como la construcción discursiva del Estado. Ello hace referencia a la configuración de un metarrelato histórico que integra a los distintos grupos sociales en torno a una idea única de Estado y refuerza los vínculos emocionales de los individuos con su territorio (Bourdieu, 2006). Tal labor se lograría mediante la institucionalización de prácticas culturales y la implementación de sistemas unificados de educación y le permiten al Estado hacerse al poder simbólico de una sociedad.

No obstante, el proceso de construcción de Nación, como lo ha definido Norbert Elías, pese a ser constitutivo de la formación del Estado, no siempre ha ido de la mano con él, lo que ha llevado a que sea posible encontrar Estados muy avanzados con proyectos de Nación prematuramente establecidos y/o escasamente desarrollados. Actualmente, la tesis sobre el origen del Estado de Tilly, junto a las otras citadas, gozan de gran aceptación en la academia; sin embargo, autores como Gianfranco Poggi y Bernd Marquardt han elaborado versiones históricas ampliadas, muy bien documentadas, sobre la formación y transformación de los Estados modernos en Occidente. Desde esta otra perspectiva, el Estado es fruto de un proceso político desarrollado en cuatro tiempos o etapas: el Estado Estamental, el Estado Absolutista, el Estado-Nación Liberal y el Estado de Bienestar, que se describen a continuación.

# TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO

## 1.2. El estado estamental

El *Estado Estamental* se considera una formación transitoria entre el Feudalismo y la Modernidad, caracterizado por la unificación territorial que vino de la mano con el declive y la desaparición de los feudos al final de la Edad Media. En esa época, el exceso de autonomía que le había otorgado el rey a los señores feudales para ordenar la tierra y las personas había llevado a una fragmentación político-administrativa que derivó en disputas internas por el poder. Lo anterior conllevó al surgimiento de agrupaciones sociales paralelas al ordenamiento feudal, denominados “estamentos”. Estos constituyeron una de las primeras formas de representatividad en la modernidad, pues obligaron a los reyes a crear asambleas donde se discutían temas como los impuestos o la reglamentación del comercio, entre otros. De esta manera, su poder pasó a ser limitado porque debió negociar las obligaciones y derechos con estas agrupaciones.





## Preguntas frecuentes

### ¿Qué significó el cambio de relaciones entre el gobernante y el pueblo?

Significó *la institucionalización del poder político*. Es decir, el abandono de un sistema de dominación fundado en el carisma y la tradición, por uno sustentado en una organización de distribución de funciones donde el poder no dependía de las personas sino del lugar que ocuparan en la sociedad. Así, hubo una distribución del poder donde el rey se instauró como el representante de las tierras y las personas y los estamentos cumplieron otras: la seguridad, asignada a la nobleza; la formación y administración social, responsabilidad del clero; la provisión de alimentos, el comercio y la artesanía asignados al campesinado y a los habitantes de las ciudades; más tarde, a este estamento se le conocería como “pueblo llano” o “tercer estado” (Poggi, 1990, pp. 40-42).

El modelo estamental suponía un escenario conflictivo social y políticamente, porque resultaba muy difícil armonizar los intereses de grupos tan diferentes y desiguales. Frecuentemente se presentaban discrepancias entre ellos y también divisiones internas que hacían muy difícil la tarea de gobernar. Por esta razón, durante el siglo XVI en muchas regiones de Europa, los reyes en medio de conflictos retomaron el control total de sus territorios, dando lugar a lo que posteriormente se conocería como el Estado Absolutista; sin embargo, es importante aclarar que este proceso no sucedió de igual manera en todos los países (Inglaterra, por ejemplo, es una excepción a la regla) ni tampoco implicó la desaparición total del Estado Estamental.

# TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO

## 1.3. El estado absolutista

El conflicto social y la lucha por el poder que caracterizaron el comienzo de la Modernidad vinieron acompañados de una serie de hechos que favorecieron la centralización del poder político en manos de monarcas. Esto les permitió adquirir un poder inigualable al lograr el monopolio militar, administrativo, económico y jurídico de sus tierras. A este modelo de dominación se le conoce comúnmente como “Estado Absolutista”.

Ante esta situación, muchos reyes decidieron iniciar un proceso de pacificación interna por vía militar (Reino Francés) o diplomática (El Sacro Imperio Romano-Germánico). En el primer caso se creó un ejército regular que le permitió al gobernante controlar la guerra y la utilización de armas en su territorio (lo que comúnmente se conoce como “monopolio de la coerción” o “uso legítimo de la violencia”). En el segundo caso, se negociaron ciertos privilegios políticos con los sectores más representativos de la sociedad, a cambio del sometimiento voluntario a la monarquía y la renuncia al derecho de hacer la guerra (Marquardt, 2007, p. 174). En cualquiera de los dos casos, la unificación territorial solo sería posible conseguirla hacia mediados del siglo XVIII.

### ! Para tener en cuenta

Autores como Jean Bodin (Los seis libros de la República, [1576]), Tomas Hobbes (El Leviatán [1651]) y Nicolás Maquiavelo (El Príncipe [1513]) son considerados escritores de la época, que defendieron el Estado absolutista. Pueden consultarse para entender las transformaciones, elaboraciones y propuestas políticas que surgieron en relación con el Estado Absolutista.



## Recuerde

El surgimiento del Estado Absolutista también estuvo favorecido por la Reforma que había significado para la Iglesia católica una pérdida sustancial de poder. La Reforma permitió a los reyes desligarse de las autoridades eclesiásticas, apropiarse de sus bienes y, finalmente, establecer un límite a sus derechos, conllevando lo anterior a que el poder político se extendiera al ámbito civil<sup>1</sup>. El control militar y civil trajo a las monarquías absolutas nuevas responsabilidades, como la recaudación de impuestos, el manejo de las finanzas, la regulación jurídica y el desarrollo económico. Las anteriores eran tareas que, en su conjunto, solo podían ser cumplidas a través de la creación de un cuerpo administrativo denominado “burocracia”.

La aparición de esta ocurrió de forma paulatina e intentó cobijar todos los ámbitos de acción del Estado. En primer lugar, se constituyeron consejerías reales encargadas de prestar servicios al rey. Luego, se crearon las jerarquías militares para apoyar la dirección del ejército. Posteriormente, se diseñó una oficina para los asuntos fiscales y otra para la administración de las universidades. Finalmente, se estableció un modelo de gobierno territorial constituido por “delegados del rey”, que tenían bajo su responsabilidad la justicia (Marquardt, 2007, p. 185).

Paralelo al desarrollo burocrático, los reyes se interesaron en crear un modelo jurídico-legislativo unificado, fundamentado en el derecho romano. Esta elección no se hizo a priori, sino por conveniencia, pues como lo señala Perry Anderson, “la famosa máxima de Ulpiano *quad principi placuit legis habet vicem* (la voluntad del príncipe tiene fuerza de ley) se convirtió en un ideal constitucional en las monarquías renacentistas de todo Occidente. La idea complementaria de que los reyes y príncipes estaban *ab legibus solutus*, o libres de las obligaciones legales anteriores, proporcionó las bases jurídicas para anular los privilegios medievales, ignorar los derechos tradicionales y someter las libertades privadas” (Anderson, 2002).

<sup>1</sup> Este proceso de separación entre la Iglesia y el Estado, más conocido como secularización, constituye uno de los rasgos más distintivos de la historia política moderna.



## Recuerde

Lo anterior muestra que los reyes encontraron un fundamento legal para legitimar sus acciones y afianzar el poder militar, civil y administrativo adquirido que, a su turno, les permitió acelerar el proceso de unificación y centralización política. No obstante, aún faltaba dominar el ámbito económico para alcanzar el control total de sus territorios. En efecto, la financiación y sostenimiento del ejército y del cuerpo burocrático supuso una carga económica importante para las monarquías, que tuvo incidencia en la dinámica fiscal y comercial de la época. Los reyes obligados a conseguir ingresos adicionales implementaron un sistema de compraventa de los cargos públicos (*patrimonialismo*<sup>2</sup>).

Igualmente, crearon nuevos impuestos y aranceles, al tiempo que establecieron un mercado interno de producción de mercancías (*mercantilismo*) que incentivara el comercio dentro y fuera del territorio. Así, el Estado empezó a tener control sobre la economía, aunque esto le supuso también asumir nuevas e importantes responsabilidades y tareas.

2 “In particular, in order to provide the ruler with the revenues he needed to make war and to maintain his court, many honorable and lucrative offices could be bought by private individuals [...] More widely, administrative patrimonialism represented for a long time, under absolutism —and by no means only in France— a legacy of two systems that had preceded it: feudalism and the polity of states” (Poggi, 1990).

# TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO



## Importante

Es relevante señalar que los Estados Absolutistas lograron su máximo desarrollo a finales del siglo XVII e inicios del siglo XVIII después de un largo proceso de consolidación y afianzamiento del poder. No obstante, históricamente no se consideran Estados Modernos, pues como bien lo señala Marquardt (2007, p. 190), los reinos europeos que permanecieron hasta 1776, a pesar de haber adquirido características especiales como la institucionalización y la vinculación del gobernante a un orden jurídico, eran versiones modificadas y optimizadas de los Reinos Dinásticos del medioevo.

### 1.4. El estado-nación liberal

Hacia 1850, los Estados Absolutistas Europeos entraron en decadencia, debido a que las monarquías despóticas que reinaban en la mayoría de países habían generado la resistencia y rebelión del campesinado y la burguesía contra un sistema político desigual y corrupto que no representaba sus intereses.



## Preguntas frecuentes

### ¿Cuáles fueron las revoluciones que se llevaron a cabo en este periodo?

En este escenario se desarrollaron dos de las más importantes revoluciones de ese tiempo: la Revolución norteamericana de 1776 y la Revolución francesa en 1789. Treinta años más tarde se unirían a ellas las revoluciones independentistas en América Latina. Todas estas revoluciones tienen un fundamento histórico y social diametralmente opuesto, pero comparten el mismo horizonte político: la búsqueda de un orden social basado en la soberanía popular, es decir, una sociedad autorregulada, dueña políticamente de su destino, en la que no tenía cabida el modelo absolutista. De ahora en adelante, el poder debía ser compartido, el horizonte era la democracia.

De este modo, se inicia una nueva etapa en la historia del Estado en la que el siglo XVIII representó un tiempo histórico de transformación y ruptura para Occidente. Debido al espíritu ilustrado de la época y al naciente modelo industrial inglés, se reemplazan las sociedades agrarias tradicionales europeas por sociedades burguesas cultural y económicamente sofisticadas. A nivel político, el mayor cambio ocurre en la transición del Estado Absolutista al Estado-Nación Liberal. El modelo de Estado que vendría a reemplazar al Estado Absolutista se constituye a partir de dos procesos políticos diferentes pero complementarios, que se desarrollan de forma simultánea, aunque no igual, en todo el mundo occidental a lo largo del siglo XIX: la tradición constitucional y la configuración de la Nación, los cuales se configuran en dos dinámicas que soportan el Estado Liberal. A continuación se explica brevemente cada uno de ellos.



# TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO

## 1.5. Tradición constitucional

La tradición constitucional se circunscribe a la teoría contractualista que defendía el iusnaturalismo, la propiedad privada y la soberanía del pueblo. Esta promovía la creación del Estado como una entidad superior y separada de la sociedad encargada de defender, proteger y garantizar las libertades individuales. Todas estas funciones se consagraban en un *Contrato Social*, entendido como un documento elevado a norma, donde se consignan las disposiciones fundamentales respecto al ejercicio del poder político y la configuración social. Algunos ejemplos de estos documentos son la Constitución de Virginia de 1776 o la primera Constitución Francesa de 1791, la cual incluía la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, promulgada el 26 de agosto de 1789.



### Importante

En estos primeros documentos constitucionales se advertía un cambio fundamental en la dinámica política: el traspaso de la autoridad del rey al pueblo, que se convertiría en el primer y único constituyente, adquiriendo la potestad legislativa. Lo anterior significó una limitación al poder del Estado que ya no podría, en virtud de la voluntad del rey, transgredir la esfera privada ni intervenir en la esfera económica. Bajo dicho paradigma, se obligaba al poder político a organizarse bajo el modelo de los poderes públicos, enunciado por Montesquieu en su reconocida obra *El espíritu de las leyes*<sup>3</sup>. El Estado siguió siendo el depositario legítimo del poder político.

<sup>3</sup> En este modelo, Montesquieu señala que, para prevenir la tiranía y el despotismo, es necesario que las funciones de legislar, ejecutar y castigar, propias del Estado, sean separadas formal e institucionalmente, de manera que el poder público sea repartido equilibradamente en tres partes, el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial. Así, el poder no estará en manos de una sola persona y las acciones políticas podrán ser controladas y delimitadas en virtud de la ley y el orden.

# TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO

## 1.6. Configuración de la nación

El surgimiento de las naciones encuentra su referente histórico en la Revolución francesa, donde la aplicabilidad constitucional se vio afectada por la fragmentación provincial que aún prevalecía en el territorio francés. Ante esta situación, los jacobinos vieron la necesidad de buscar la unidad por medio de la creación de un imaginario colectivo común al que denominaron “el pueblo francés”. Este recurso simbólico, que más adelante se denominaría Nación, significaba encontrar la unidad ya no por medio de la ley o la fuerza, sino apelando a la cultura, a la historia y a la tradición común; además, implicaba construir una comunidad política fundada en valores, principios y costumbres comunes.



### Recuerde

La formación de la Nación se materializó en cinco símbolos identitarios: el ejército como cuerpo constituido por y para el pueblo; un metarrelato histórico, que debía ser enseñado de forma obligatoria en todos los centros educativos; las banderas y los himnos, que representaban el espíritu patriótico; las fiestas nacionales, que conmemoraban los hechos históricos que merecían recordación o celebración, y el idioma, que debía ser aprendido y oficialmente difundido en todo el territorio (Marquardt, 2007).

## TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO



### Recuerde

No obstante, la Nación no se limitó únicamente al campo simbólico, sino que se extendió al campo jurídico, estableciendo la nacionalidad como condición *sine qua non* para la ciudadanía. Aquella, para aquel entonces, significaba la membresía a la comunidad política y la garantía de los derechos políticos; sin embargo, la nacionalidad nunca fue una garantía para obtener la ciudadanía y durante mucho tiempo grandes sectores de la población estuvieron marginados de la vida política por razones de raza, género, condición social o económica. La Nación también supuso en el ámbito internacional una resignificación de las fronteras que se instauraron como líneas de separación jurídica, económica y comercial entre países, separando claramente la esfera de acción del Estado en relación con sus ciudadanos y con quienes no lo eran.

Ahora, continuando con la caracterización del Estado-Nación Liberal, es importante destacar que este supone el desarrollo de un ordenamiento administrativo y jurídico mucho más amplio y especializado que el Estado Absolutista, como se explica a continuación.

# TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO



## Preguntas frecuentes

### ¿En qué consiste la noción de “máquina de gobierno”?

Desde el comienzo, el Estado-Nación Liberal fue concebido como una organización que debía asumir nuevas tareas en el marco de su nueva concepción política y social. Estas pueden ser divididas en tres grandes campos de acción: militar, social y judicial.

- » *En el ámbito militar*, el Estado tuvo que i) desarrollar un cuerpo de policía encargado de la seguridad ciudadana y de preservar el orden interno, ii) diseñar, construir y administrar el sistema carcelario e iii) implementar el servicio militar obligatorio como mecanismo para lograr la integración de la población al ejército.
- » *En el ámbito social*, el Estado se hizo responsable de i) preservar la higiene y la salud pública a través de la construcción de desagües, redes de alcantarillado y hospitales públicos, así como adoptar medidas epidemiológicas de prevención; ii) la alfabetización, la construcción de centros educativos públicos y el apoyo a investigaciones científicas; iii) el control de las fuentes energéticas y los recursos naturales; iv) el diseño, la construcción y la administración de un sistema de transporte público ferroviario; v) la construcción de la red vial y administrar el espacio fluvial y aéreo, y vi) la creación de un sistema tributario, bancario y financiero de carácter público.

# TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO



## Preguntas frecuentes

- » *En el ámbito judicial*, el Estado se vio en la necesidad de construir un aparato para el servicio público de justicia que se caracterizó por su complejidad organizativa, la autonomía administrativa y la profesionalización de jueces y magistrados (Marquardt, 2007, pp. 334-340). Adicionalmente, en el campo jurídico, el Estado-Nación Liberal fue pionero en el desarrollo del Derecho Moderno, al diseñar *corpus* de leyes para asuntos como el derecho civil o privado (por ejemplo, el Código Civil Napoleónico de 1804), el derecho penal —creado bajo los principios de secularización y proporcionalidad— (por ejemplo, el Código de Feuerbach de 1813), el derecho administrativo y, finalmente, el derecho constitucional (Marquardt, 2007, pp. 343-348).

Para concluir, es posible afirmar, como lo señala Poggi, que el Estado-Nación siempre fue un Estado pensado y diseñado para el capitalismo<sup>4</sup>, de manera que el control económico pasó de la intervención a la regulación del mercado.

4 “The constitutional, liberal state of the nineteenth century West was, so to speak, systematically coherent with a capitalist economy. Here, the production and distribution of wealth take place primarily through the market interactions of a plurality of independent, self-regarding units, which seek profit through the productive employment of labour power, itself sold on the market” (Poggi, 1990, p. 61).

# TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO

## 1.7. El estado de bienestar

El Estado-Nación Liberal permaneció vigente hasta el siglo XX por su extraordinaria capacidad de adaptación a un escenario social dinámico y complejo marcado por fenómenos como la industrialización y la migración urbana. No obstante, garantizar su permanencia en el tiempo le representó una tarea difícil, dado que el modelo industrial había dejado al descubierto que las libertades y garantías individuales que oficial y constitucionalmente se promulgaban no cobijaban de igual manera a todos los sectores de la sociedad. Era la clase obrera el mayor ejemplo de exclusión, marginalidad económica e imposibilidad de los individuos para defenderse del sistema capitalista. Así, el Estado Liberal adquirió un cariz de Estado Burgués, dominante y explotador.



### Importante

Ante esta situación, el Estado-Nación Liberal decidió adoptar las banderas de la democracia como una estrategia de contención de las masas populares, que exigían ver sus intereses representados en la escena política. Para ello, se amplió la ciudadanía a los sectores desfavorecidos y se estableció el sufragio universal (aunque las mujeres seguían siendo excluidas de este beneficio).

De esta manera, se empezó a asimilar el Estado Liberal como un Estado democrático; sin embargo, las pretensiones de los nuevos ciudadanos iban mucho más allá de lo político, se extendían a exigencias de orden social y económico.



# TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO



## Importante

De hecho, lo que se quería era un Estado capaz de revertir los efectos adversos del capitalismo y corregir las desigualdades inherentes a una economía de libre mercado. En este escenario, algunos Estados–Nación liberales empezaron a adoptar medidas orientadas a mejorar las condiciones de vida de las clases trabajadoras.

Así, por ejemplo, el Estado Alemán de Bismarck ofreció un moderno sistema de seguridad social y, años más tarde, servicios como la educación y el empleo fueron reconocidos constitucionalmente y elevados a la categoría de derechos sociales fundamentales (Constitución de Weimar de 1919). Este modelo de “Estado Social” fue imitado en gran parte de los países occidentales, incluso después de la II Guerra Mundial. Precisamente, la reconstrucción de los países europeos en el escenario de la posguerra fue el factor determinante en la aparición del *Estado de Bienestar*, que no solo recogía los principios del Estado Democrático y el Estado Social, sino que además asumió tareas que iban desde la construcción de orfanatos y hogares geriátricos, hasta la realización de proyectos de vivienda. Todo ello con el fin de garantizar una vida digna a los ciudadanos<sup>5</sup>.

5 Citando a Assa Briggs, Benz (2010, p.62) señala: “A ‘welfare state’ is a state in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of market forces in at least three directions —first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or property; second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain ‘social contingencies’ (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crises; and third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standard available in relation to a certain agreed range of social services”.

# TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO

**Tabla 1. Evolución del Estado en Europa**

Fases evolutivas	Metas primordiales	Nuevas instituciones
Del feudalismo al Estado en el Absolutismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Centralización del poder del Estado en un territorio</li> <li>» Aseguramiento de la libertad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Asambleas estamentales</li> <li>» Ejércitos permanentes</li> <li>» Administración</li> <li>» Derecho unitario</li> <li>» Moneda unitaria</li> <li>» Unidad de jurisdicción</li> </ul>
Estado liberal constitucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Limitación del poder estatal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Parlamento como órgano legislativo</li> <li>» Constitución</li> <li>» División (horizontal y/o vertical) de poderes</li> <li>» Derechos fundamentales</li> </ul>
Estado nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Integración de todos los ciudadanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Escolarización obligatoria general</li> <li>» Servicio militar obligatorio</li> </ul>
Estado democrático de bienestar	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Participación de los ciudadanos</li> <li>» Garantía de derechos sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Derecho de sufragio universal</li> <li>» Partidos y asociaciones políticas</li> <li>» Seguridad social y prestación de servicios</li> </ul>

Fuente: Benz, 2010, p. 64.

# TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO



## Idea clave

Este modelo de Estado encontró también sustento en la teoría de Keynes acerca de la necesidad de incrementar el gasto público y transformar al Estado en un empleador más del mercado como estrategia para mitigar los efectos catastróficos del desempleo y evitar crisis económicas como la de 1929. En la década de 1960, el Estado de Bienestar mostró su incapacidad para corregir eficientemente las fallas del mercado, inherentes al modelo capitalista. De hecho, para aquel entonces, el papel interventor del Estado se había constituido en una contradicción dentro del capitalismo, que necesitaba ser solucionada urgentemente tanto para salvar la economía como al Estado mismo del colapso total.

Así, culmina la revisión histórica del Estado Moderno que hacen Poggi y Marquardt, al menos en un sentido tradicional. No obstante, estos dos autores al igual que otros pensadores contemporáneos comparten la idea de que la crisis del Estado de Bienestar no provocó la desaparición del Estado como forma de organización política como lo pretendían los neoliberales de los noventa, ni tampoco lo hizo la globalización. Por el contrario, lo que ha pasado en las últimas tres décadas es lo a que *grosso modo* podría denominarse “La Reinención del Estado”. A continuación se dedica un apartado al desarrollo de esta tesis.

# TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO

## 1.8. Del estado moderno al estado posmoderno: ¿es posible una sociedad sin estado?

La transformación del Estado en el marco de la globalización y la posmodernidad es una de las discusiones centrales de la ciencia política y la sociología contemporáneas. Alrededor de este tema se han tejido múltiples hipótesis que van desde la apocalíptica frase de Francis Fukuyama sobre “el fin de la historia”, hasta la teoría de Gibson Kalivas sobre los autoritarismos subnacionales. De cualquier modo y sin importar cuál de ellas se acople mejor a la realidad política del mundo actual, una sola cosa puede afirmarse con total seguridad: *la historia del Estado aún no ha terminado*.

La tesis sobre el fin del Estado fue una idea que se difundió desde la década del setenta, cuando los modelos estatales norteamericano, soviético y el Estado de Bienestar europeo habían dado signos —cada uno a su modo— de su incapacidad para controlar la floreciente sociedad y el mercado mundial de la época. Desde entonces, como lo señala Sørensen, se estableció en el imaginario intelectual el “mito del repliegue”<sup>6</sup>, que significaba que la dinámica histórica llevaría a un paulatino desmonte del Estado en todos los países del mundo, bajo el vaticinio de llegar finalmente a su desaparición. Esta “catástrofe política” que muchas décadas atrás ya había sido anunciada por los socialistas, tenía una explicación distinta y sencilla: el Estado Moderno no sobreviviría al capitalismo ni a la globalización (Sørensen, 2010, pp. 22-24).

6 Para un análisis más amplio sobre este tema, consultar Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: The diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

# TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO



## Preguntas frecuentes

### ¿En qué consiste el “mito del repliegue”?

Es una teoría fuertemente controvertida por los defensores del Estado Moderno, quienes consideran que la compleja situación política, económica y social actual solo representa un desafío de adaptación y cambio institucional. En este escenario, los Estados deben preocuparse por fortalecerse política y estructuralmente, lo que significa crear un entramado normativo acorde con los nuevos retos mundiales y diseñar mecanismos tecnológicos que les permitan continuar teniendo control sobre sus ciudadanos (Sørensen, 2010, p. 25).

Como se observa, estas tesis apuntan hacia polos opuestos, porque mientras la primera aprecia en la globalización una “sentencia de muerte” para el Estado, en la segunda, este mismo fenómeno es una “oportunidad de resurrección”. En la actualidad, ninguna de las dos parece poseer la verdad absoluta, en cambio, parece ser que la discusión ha adoptado una posición intermedia que Sørensen ha denominado “la transformación del Estado”.



## Idea clave

En efecto, lo que se ha observado en los últimos veinte años es lo que Ulrich Beck llamó —muy acertadamente— *la Invención de lo Político*, que implica no solo repensar la política en el escenario de la posmodernidad, sino aceptar la inevitable metamorfosis del Estado. Este debe renovarse, reinventarse y reacomodarse en el nuevo contexto mundial (Beck, 1999, p. 181). En consonancia con esta tesis, a continuación se presentan los principales desafíos a los que se enfrentan los Estados en la actualidad.

# TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO

## 1.9. Estados y globalización: nuevas tareas, nuevos desafíos

En primer lugar, es importante señalar el tema de la soberanía. Los Estados modernos siguen siendo unidades territoriales que gozan de autonomía jurídica y política, pero en el marco de la globalización esta autonomía se ha resignificado sustancialmente en al menos tres sentidos<sup>7</sup>:

- » El Estado se encuentra inmerso desde 1945 en un sistema de *Estado que es cada vez más complejo y extenso a nivel organizacional e ideológico*, lo que significa, por un lado, la existencia de Organismos Internacionales de toda índole (Económica: Organización Mundial

<sup>7</sup> Las ideas aquí presentadas se retoman de Chevallier, J. (2011). El refuerzo de los vínculos de interdependencia. En J. Chevallier, *El Estado Posmoderno*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.



## TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO

del Comercio (OMC); financiera: Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, político-social: Organización de Naciones Unidas (ONU)) y, por el otro, la convergencia de agendas públicas mundiales que tienen preeminencia sobre los asuntos nacionales. En este último cabe destacar los Objetivos del Milenio, que fueron una agenda para el desarrollo formulada en el año 2000, así como los discursos sobre Derechos Humanos y/o Desarrollo Sostenible. En este sentido, el Estado debe ajustarse políticamente a un discurso global que redefine sus intereses nacionales y que lo lleva a “someterse” a la voluntad de un conjunto de organismos internacionales encargados de velar por la paz y la unidad mundial.

- » El Estado compite con agentes externos que escapan de su jurisdicción: las empresas multinacionales en el ámbito económico; las organizaciones no gubernamentales (ONG) de carácter mundial que defienden causas universales como La Cruz Roja (Asistencia Humanitaria), Human Rights Watch (Derechos Humanos) o Greenpeace (Medio Ambiente); se suman las redes transnacionales de orden académico, científico o tecnológico que se autoproclaman “conocedoras de la realidad”; desde el orden de la ilegalidad están las mafias y las organizaciones terroristas. En este marco de acción, el Estado debe actuar como un agente más dentro del sistema mundo y someterse a lógicas de negociación y discusión con actores de orden transnacional que en ocasiones le superan en fuerza y poder.
- » El Estado territorial pasa a ser un Estado Regional o Estado Ampliado donde las fronteras divisorias se preservan geográficamente pero se tornan borrosas en lo económico y lo político. Lo anterior se debe a la necesidad creciente que tienen los Estados de “sumar esfuerzos” para enfrentar problemas comunes como la pobreza, el terrorismo, las pandemias, etc. Así mismo, la integración se da para facilitar la movilidad de capitales y personas e incentivar

el intercambio cultural y científico. Desde esta óptica, el Estado “cede” su poder a otros Estados a cambio de recursos y/o beneficios que no podría obtener sin estas alianzas; sin embargo, este “traslado de soberanía” solo puede darse en el marco de intercambios mutuos, “si tú intervienes en mis asuntos, yo podré intervenir en los tuyos”.



### Idea clave

Ante este panorama, la soberanía ya no es sinónimo de independencia, sino de interdependencia, porque aunque los Estados ya no poseen una autonomía absoluta, tampoco están totalmente privados de ella (Chevallier, 2011, p. 87).

## TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO

Continuando con los desafíos del Estado, el tema que ocupa el segundo lugar tiene que ver con el monopolio de la fuerza física y el derecho legítimo a hacer la guerra, rasgo que en otro tiempo caracterizó a los Estados Modernos. Los ejércitos nacionales fueron creados por los Estados para protegerse de agresiones provocadas por otros Estados y fundamentalmente esta fue su función hasta 1945, con el final de la II Guerra Mundial. Posteriormente, en el escenario de la Guerra Fría, los conflictos bélicos fueron reemplazados por disputas en otros campos como los deportes, la conquista del espacio y la carrera armamentística. Es este último el factor explicativo de la “tensa calma” que caracterizó esta época de la historia, debido a la alta probabilidad de que una guerra de grandes dimensiones se desatara en cualquier momento.

# TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO

En 1989, con la Caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, el orden bipolar entre Estados Unidos y la Unión Soviética abre paso a un sistema multipolar de equilibrio de fuerzas en el que países como Japón, China y Alemania emergen como potencias económicas y militares con capacidad de contrarrestar cualquier amenaza a la seguridad; sin embargo, estos cinco países no se conciben como rivales, de modo que la posibilidad de un conflicto entre ellos es casi nula (Sørensen, 2010). Esta situación de “armonía hegemónica” se ha extendido a los demás países del mundo, llevando a una reducción sustancial de los conflictos interestatales y, por ende, a una redefinición de lo militar a nivel global.

Lo anterior no significa que la guerra entre países haya dejado de ser una posibilidad real de conflicto; solo que ya no es tan elevada. Tampoco significa que los ejércitos estén en vía de extinción, solo que han cambiado su razón de ser y existir. Ciertamente, en el mundo de hoy, los países ya no se protegen de otros países, los ejércitos ya no se enfrentan entre sí (o por lo menos no como antes); no obstante, la seguridad sigue siendo uno de los mayores desafíos del mundo actual por el surgimiento de nuevos “enemigos públicos” y el creciente número de conflictos internos que amenazan la estabilidad y continuidad de los países mismos.



## Para leer

Kaldor, M. (2001). Las Nuevas Guerras: La violencia organizada en la Era Global. Bogotá: Tusquets.

## TEMA 1. CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO

En este orden de ideas, el terrorismo se ha convertido en el enemigo público número uno del orden mundial contemporáneo. De hecho, desde los atentados del 11S, la percepción de vivir en un mundo peligroso, inestable e impredecible ha llevado a los países a blindarse mutuamente y a cooperar militarmente contra estas organizaciones. Así mismo, este imaginario ha impulsado a los gobiernos a implementar medidas preventivas y de protección interior-exterior, como restricciones a la migración, desarrollo de sofisticados sistemas de vigilancia y comunicación satelital, mayor control aduanero y aeroportuario, entre otros<sup>8</sup>.

No obstante, sería injusto declarar al terrorismo como la única amenaza mundial, teniendo en cuenta que paralelo a este fenómeno existen redes criminales de tráfico de drogas, trata de personas, comercio ilegal de armas que, ciertamente, también representan un grave problema de seguridad para los países y, en general, para el orden mundial.

Estos hechos han generado como efecto que la industria militar se haya desarrollado de forma extraordinaria en los últimos años. No solo se han creado armas sofisticadas de combate que se suman a las temidas armas de destrucción masiva (bomba atómica) y a las armas biológicas y químicas, sino que se han implementado herramientas de control, seguimiento y vigilancia como drones y aparatos de interceptación. Estos últimos han dado lugar a una guerra tecnológica informática; controlar el acceso y uso de todo este repertorio armamentístico es igualmente un gran desafío para los Estados actuales.

<sup>8</sup> Este conjunto de medidas de reforzamiento en seguridad se enmarcan dentro de lo que hoy se denomina "*Politics of Fear*" (Política del miedo). Para conocer más sobre este tema, consultar Altheide, D. (2006). *Terrorism and Politics of Fear*. Oxford: Altamira Press.



## Recuerde

Ahora bien, es importante resaltar que las amenazas a la seguridad no solo provienen del exterior, sino que en muchos países del mundo los enemigos coexisten en el mismo territorio, transformando la guerra en un conflicto interno y en un problema de orden público. Esta situación ocurre de manera más frecuente en regiones como África y Latinoamérica. Ello ha dado lugar a una nueva categoría de Estados, denominados “Estados Fallidos” (*Failed States*) o “Estados Colapsados” (*Aborted States*).

El tercer y último reto para los Estados Modernos está relacionado con la actividad administrativa. En este campo, la dinámica histórica ha mostrado que la mayoría de tareas que asumen los Estados no son fácilmente delegables al Mercado o a la Sociedad. Cuando esto ha pasado, en la mayoría de los casos ha tenido efectos nefastos o limitados. Contrario a la lógica neoliberal de “desmontar el Estado” reduciendo al mínimo los bienes y servicios que son proveídos directamente por los Estados, en el mundo de hoy son cada vez más las responsabilidades que estos tienen con sus ciudadanos. En efecto, en la última década no solo se han incrementado las actividades militares o diplomáticas de los Estados, sino que también han surgido nuevas tareas en materia económica, jurídica y social.

Por ejemplo, a raíz de los Tratados de Libre Comercio, el flujo de capitales, el comercio electrónico, entre otros, se ha hecho necesario generar nuevos mecanismos de regulación y de control que le permitan a los Estados seguir administrando el mercado *a través de la ley*, pero no únicamente con ella<sup>9</sup>.

9 Chevallier denomina esta nueva faceta como Estado Supervisor, es decir: 1) El Estado “entrega” al sector privado algunas actividades productivas y servicios de control exclusivo, para administrarlos o proveerlos de manera conjunta; en este escenario, el Estado regula la actividad económica a través de la reglamentación (rule-making), la vigilancia (monitoring), la asignación de derechos (adjudication) y la resolución de conflictos (dispute resolution); 2) El Estado utiliza estrategias de marketing para promocionar la economía nacional en el mercado internacional y diseña/implementa políticas de incentivos fiscales o financieros para el desarrollo industrial, tecnológico y científico interno (Chevallier, 2011, pp. 103-114).



## Recuerde

Fenómenos como la migración, el manejo de patentes y derechos de autor (para el caso de la ciencia, la tecnología y la industria intelectual) y el uso de los recursos naturales han obligado a los Estados a replantear su normatividad en pro de formas de legislación novedosas como los acuerdos de cooperación interestatales o con el sector privado.

En el campo social, el Estado *debe* proveer a los ciudadanos tanto de bienes públicos como de todos aquellos servicios que obedezcan al interés general de la población, como la salud o la educación, y por ello se denominan servicios públicos. Adicionalmente, en el marco de sociedades multiculturales, pluriétnicas y profundamente fragmentarias, es obligación de los Estados preservar el orden y la cohesión social a través de políticas de integración, reconocimiento y respeto a la diversidad (Chevallier, 2011, pp. 92-96).

En diálogo con lo anterior, es importante señalar que en la actualidad los Estados no dirigen ni administran la economía y la sociedad como lo hacían siglos atrás, sino que las “gestionan”, es decir, planean y organizan tanto las personas como los recursos en procura de beneficios colectivos que no podrían ser obtenidos individualmente. Esta condición ha significado, por ejemplo, que en virtud de la eficiencia, la eficacia y la productividad, el sector público adopte cada vez más estrategias y herramientas de dirección propias del sector privado (lo que comúnmente se conoce como *New Public Management*)<sup>10</sup>. A lo anterior se suma que simultáneamente se hayan implementado sistemas de gestión de calidad, políticas de orientación al servicio y modelos de seguimiento y evaluación continua en las entidades públicas; todo ello en el marco de un ambicioso plan de modernización y reforma administrativa estatal. Con esto se pretende que el Estado no actúe como amo y señor, sino como el *gerente* de una gran empresa llamada “país”.

10 Esto significa que el Estado debe incrementar su autonomía en la gestión (managerialization), abrir el sector público a la competencia (marketización), hacer seguimiento de los medios aplicados (value of money), gestionar el talento humano y adaptar las estructuras gubernamentales al cambio (Chevallier, 2011, pp. 126-128).





## Preguntas frecuentes

### ¿Entonces, hoy, es posible concebir una sociedad sin Estado?

Observando todos y cada uno de los desafíos previamente planteados, es posible dar respuesta a la pregunta con que se inició este apartado respecto a si es posible concebir en el mundo de hoy una sociedad sin Estado. La respuesta categórica es NO. Básicamente porque, como se ha analizado, la dinámica global impone retos políticos, económicos y sociales que necesariamente requieren de la acción estatal. En ese sentido, lo que sí es posible afirmar es que en el marco de la posmodernidad no existen sociedades con/sin Estado, sino sociedades que tienen más Estado que otras. Esta tesis del desarrollo del Estado *rompe* con la idea tradicional del Estado Moderno como categoría política única. Ya no hay una sola forma de Estado, sino que existen muchas variantes. Así, los Estados actuales, además de poder adoptar muchas formas y clasificarse siguiendo criterios de medición cualitativa y cuantitativa muy diferentes, su configuración puede obedecer a procesos políticos e históricos igualmente disímiles. Por ello y siguiendo un criterio más o menos común de parametrización, hoy en día se habla de Estados Posmodernos y Estados Poscoloniales.

Los Estados Posmodernos corresponden a sociedades de larga trayectoria política o de avanzado desarrollo económico y social (Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, entre otros), que han adoptado un modelo de gobierno multinivel, poseen un proyecto de nación consolidado y han “desterritorializado” la economía nacional en pro del mercado global, del cual son artífices. En contraste, los Estados Poscoloniales se identifican por ser institucionalmente débiles, carentes del monopolio de la violencia y con bajos niveles de legitimidad y unidad nacional. Este tipo de Estados son típicos de sociedades jóvenes (relativamente recién independizadas), que aún poseen economías primarias o dependientes (Sørensen, 2010, pp. 185 y 195). Esta polaridad admite un espectro tan amplio de posibilidades entre uno y otro extremo, que hablar hoy de una historia universal del Estado parece un ejercicio sin fundamento. La dinámica política actual deja en evidencia la necesidad de construir un metarrelato para cada Estado en el mundo, que no solo permita reconocerlos en su particularidad y especificidad, sino también comprenderlos en su inherente complejidad.

## TEMA 2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS RESPECTO DEL ESTADO Y SU PERTINENCIA PARA EL ANÁLISIS ACTUAL

El Estado ha sido estudiado desde una perspectiva tanto histórica como teórica. Principalmente, se ha intentado construir una definición holística de este fenómeno político que aglutine toda la variedad de enfoques, interpretaciones y significados que existen a su alrededor; sin embargo, hasta el momento, este sigue siendo un gran desafío para la academia.

Lo anterior se debe en parte a la naturaleza abstracta e intangible que tiene el Estado, pues al no poder ser visto, tocado u escuchado, se dificulta en gran medida la construcción de una definición objetiva y universal sobre este, ya que cada quien tiene un imaginario diferente del fenómeno. Así mismo, es difícil obtener un significado unívoco del concepto, porque en el campo de las ciencias sociales ha sido objeto de estudio de disciplinas cercanas pero no iguales, como la filosofía, la sociología, el derecho y la ciencia política.

Dada la amplitud que reviste poder abarcar toda la gama de estudios, teorías y modelos de análisis que se han propuesto para comprender el Estado, a continuación se hace una selección de los enfoques y autores más importantes en cada una de las disciplinas señaladas, que permita aproximarse a lo que hoy en día se denomina Teoría del Estado.

Antes de comenzar, es importante señalar que en este capítulo (a diferencia del primero y el tercero), la información se encuentra organizada en cuadros descriptivos, con el fin de facilitar su estudio, comprensión y aprendizaje.

### UNIDAD 1 DIDÁCTICA

## TEMA 2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS RESPECTO DEL ESTADO Y SU PERTINENCIA PARA EL ANÁLISIS ACTUAL

### 2.1. Aportes desde la filosofía: hacia una teoría normativa del estado

La primera disciplina que se ocupó del fenómeno del Estado fue la filosofía, entendida como la ciencia que estudia las ideas. Desde esta óptica, el Estado es, ante todo, una construcción discursiva que emerge en un contexto específico y como producto de una visión particular de ver y comprender el mundo.



#### Preguntas frecuentes

**¿Cuáles han sido algunos de los filósofos que han realizado aportes sobre el Estado?**

A través de la historia de las ideas políticas, es posible encontrar un número significativo de filósofos que han dedicado obras enteras a comprender este fenómeno, como se puede observar en la tabla 2.

Tabla 2. Aportes de filósofos a la noción del Estado

Momento histórico	Autor (es)	Definición
<b>Pensamiento clásico antiguo (siglo V A.C.)</b>	<b>Platón</b>	El Estado está constituido por un grupo selecto de hombres que dentro de la sociedad se denominan los magistrados. Su única labor debe ser administrar la justicia como medio para alcanzar la perfección (tomado de La República).
	<b>Aristóteles</b>	El Estado es la máxima expresión y forma de organización política de la humanidad, que surge como producto de la interacción dialógica entre seres libres, iguales y educados, a quienes se les conoce como Ciudadanos Virtuosos. Su función principal es garantizar el orden social (tomado de La Política).
<b>Pensamiento moderno (siglo XVI-XVIII)</b>	En esta época se sitúa el surgimiento del Estado Moderno y de la escuela contractualista, que atribuía el origen del Estado y la Sociedad a un pacto entre los hombres, denominado Contrato Social.	
	<b>Hobbes</b>	El Estado es una asociación de hombres libres que, voluntariamente, deciden ceder su poder de autoconservación a un ente superior, que en adelante será el encargado de proteger la vida de cada uno de ellos, velar por el bien común y el mantenimiento de la paz (tomado de El Leviatán).
	<b>Locke</b>	El Estado surge como una organización independiente de la sociedad, que debe proteger la vida, los bienes y los intereses particulares de cada uno de los miembros del Pacto Social. Adicionalmente, debe ocuparse de resolver los conflictos derivados de la convivencia y de aplicar las leyes comúnmente establecidas con imparcialidad y objetividad (tomado del Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil).
	<b>Rousseau</b>	El Estado es una comunidad política fundada en la voluntad general, el imperio de la ley y la soberanía del pueblo, cuya función principal es regular la vida social para garantizar la convivencia pacífica y el bien común (tomado de El Contrato Social)

Momento histórico	Autor (es)	Definición
<b>Pensamiento contemporáneo (siglo XIX)</b>		En este periodo se ubica la génesis de las Ideologías Políticas, con el surgimiento del Liberalismo, el Conservadurismo y el Socialismo. En ellas no es posible distinguir autores específicos, sino lineamientos generales sobre el Estado.
	<b>Conservadurismo</b>	El Estado es la máxima expresión y forma de organización política de la humanidad, que surge como producto de la interacción dialógica entre seres libres, iguales y educados, a quienes se les conoce como Ciudadanos Virtuosos. Su función principal es garantizar el orden social (tomado de La Política).
	<b>Liberalismo</b>	El Estado debe intervenir en la sociedad y el mercado solo en casos excepcionales y no debe tener más funciones que aquellas que le han sido asignadas por ley. Su tarea fundamental es la protección de la libertad y la propiedad privada, como piedras angulares del orden social.
	<b>Socialismo</b>	El Estado es una estructura de dominación creada para el sostenimiento del capitalismo, que promueve la desigualdad y prolonga la lucha de clases, a través de la opresión de los sectores sociales menos favorecidos (el proletariado). No obstante, el Estado es un mal necesario para el triunfo del modelo socialista, que en la práctica, una vez alcanzado el poder por la clase obrera, debe ser abolido paulatinamente hasta su extinción total.

Fuente: Elaboración propia.

## TEMA 2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS RESPECTO DEL ESTADO Y SU PERTINENCIA PARA EL ANÁLISIS ACTUAL

En el siglo XX no se encuentran aportes sustanciales al concepto de Estado desde el campo de la filosofía, debido a que durante esta época el *Pensamiento Político* fue sustituido por la *Teoría Política*, asumida con propiedad por la Ciencia Política.

En síntesis, de las definiciones filosóficas presentadas debe rescatarse la formulación del Estado en términos del *deber ser* de las cosas; así, este se configura como un modelo de organización política que tiene unas funciones y tareas específicas dentro del espacio social.

### 2.2. Aportes desde la sociología: el estado como parte integral e integradora de la sociedad

La sociología concibe al Estado en el marco ampliado de la Sociedad, como un conjunto de relaciones de naturaleza política que, sumado a factores como la economía, la historia e incluso la geografía, se transforma en una institución y se materializa en una organización. Los aportes más valiosos desde esta disciplina al estudio del Estado provienen de dos importantes sociólogos contemporáneos, a saber: Max Weber y Niklas Luhmann. En la tabla 3 se presentan sus ideas centrales:

Tabla 3. Aportes de sociólogos a la noción del Estado

Autor	Aporte teórico
Max Weber	<p>El Estado es una asociación política que ejerce de manera legítima la violencia dentro de un territorio claramente delimitado (tomado de <i>La política como vocación</i>). De este modo, para que el Estado exista debe poseer tres elementos esenciales: Territorio, Población y Gobierno.</p> <p>No obstante, añade este autor, el Estado es también un <i>conjunto de instituciones</i> conformado por personas que se dedican <i>exclusivamente</i> a la actividad estatal en todos sus niveles. Este cuerpo profesional es denominado por él <i>La Burocracia</i>.</p> <p>Dicha idea no sólo sirve de fundamento disciplinar a la Administración Pública, sino que tiene importancia en la comprensión del Estado como una <i>construcción humana</i> en la que, sin duda, entran en juego —y de hecho compiten entre sí— diversos intereses, preferencias y expectativas. Así, el Estado tiene un <i>componente objetivo</i> que son sus elementos materiales y un <i>componente subjetivo</i> que son <i>los funcionarios públicos</i> (incluyendo a los gobernantes).</p>



Autor	Aporte teórico
<p><b>Niklas Luhmann</b></p>	<p>En la perspectiva de este autor, toda sociedad está constituida por subsistemas especializados compuestos por personas y recursos materiales específicos que se organizan y disponen internamente para el cumplimiento de funciones determinadas como la econom��, la educación, la cultura y, por supuesto, también la política.</p> <p>En ese sentido, Luhmann señala que la palabra Estado debe ser reemplazada por un concepto más amplio que es <i>Sistema Político</i>, ya que el Estado es solo una construcción colectiva, un imaginario que tienen las personas de la función política en la sociedad; de modo que en la práctica este solo tiene una utilidad <i>discursiva-simbólica</i>, pues <i>objetivamente</i> sirve para delimitar y diferenciar el campo político de otras esferas (subsistemas) de la sociedad.</p> <p>La concepción sistémica de la sociedad y la idea del <i>Sistema Político</i> como conjunto de personas, recursos y capacidades para la toma de decisiones públicamente vinculantes tuvo como efecto que se empezara a considerar el Estado ya no como separado o superior a la sociedad (como ocurría con los autores contractualistas), sino como una parte del orden social y en horizontalidad con otros subsistemas, igualmente importantes o influyentes para la vida colectiva (Benz, 2010, p. 112).</p> <p>A lo anterior debe agregarse que esta separación conceptual entre Estado y Sistema Político le otorgó al primero un carácter flexible y variable en cuanto a sus funciones y razón de ser, ya que estas no son inamovibles (como lo establecieron los filósofos modernos), sino que deben transformarse y adaptarse tanto a las circunstancias históricas de cada sociedad como a sus problemas, necesidades y exigencias particulares (Benz, 2010, p. 113).</p>

## TEMA 2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS RESPECTO DEL ESTADO Y SU PERTINENCIA PARA EL ANÁLISIS ACTUAL

Un tercer sociólogo que ha hecho importantes aportes a la teoría del Estado es Gianfranco Poggi, quien señala en su obra *The State: Its Nature, Development and Prospects* (1990, p. 19) que el Estado es, ante todo, una organización que contempla reglas de funcionamiento, asignación de roles y tareas, y que dispone de recursos materiales y humanos para cumplir determinados propósitos.

Esta concepción no se distancia sustancialmente de la propuesta weberiana; sin embargo, vale la pena señalar que a los tres elementos constitutivos del Estado (territorio, población y gobierno), Poggi agrega otros como son la pertenencia a un sistema ampliado de Estados, la centralización y diferenciación de la política respecto a otras actividades sociales (en consonancia con Luhman), la nacionalidad y la ciudadanía (como herramientas para la identificación y unificación de la población) y, finalmente, la institucionalización jurídico-administrativa (tanto a nivel de la norma como a nivel organizativo) (Poggi, 1990, pp. 23-33).



### Idea clave

A pesar de los aportes de estos autores, es importante señalar que la sociología es un campo disciplinar que no concibe al Estado *fuera* de la sociedad, sino *dentro* de ella, que puede o no *desarrollarse* al mismo ritmo; por ello, en toda propuesta sociológica, el Estado siempre aparece como una variable más dentro del análisis o estudio de la sociedad y no como concepto o fenómeno independiente.

## TEMA 2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS RESPECTO DEL ESTADO Y SU PERTINENCIA PARA EL ANÁLISIS ACTUAL

### 2.3. Aportes desde el derecho: relación entre el estado y la ley

En la interpretación jurídica, el Estado está constituido por el conjunto de normas, leyes y valores que regulan una sociedad (Kelsen, 2012, p. 21); sin embargo, en esta concepción, el Estado NO representa per se al Derecho, sino que se configura como agente y sujeto de la ley, lo que significa que posee personalidad jurídica para interactuar con la sociedad a través de la interpretación y aplicación de las normas, pero a su vez se encuentra sometido y limitado por ellas.



#### Importante

Desde esta óptica, el Estado es principalmente reglamentario y todo lo que concierne a él debe darse en el marco de la *legalidad*<sup>11</sup>.

En consonancia con este planteamiento, se proponen dos modelos de Estado asociados a las discusiones promovidas desde el campo jurídico: El Estado de Derecho y el Estado Social de Derecho, con sus respectivas características, como se observa en la tabla 4.

11 Si bien la legalidad es un componente del Estado de Derecho, no es menos cierto que este no se identifica con cualquier legalidad, sino una legalidad de determinado contenido, sobre todo, con una legalidad que no lesione ciertos valores por los cuales se constituye el orden jurídico que se expresa en normas y principios que la ley no puede violar [...] Un Estado de Derecho implica sometimiento del Estado al Derecho, a su propio Derecho, regulación y control de los poderes y actuaciones todas del Estado por medio de leyes, creadas según determinados procesos (Younes Jerez, 2008, p. 260).

Tabla 4. Modelos de Estado

Modelo	Tipo de Estado	Variantes	Relación sector público / sector privado	Función económica	Función social
<b>ESTADO DE DERECHO</b>	Estado Liberal	Estado Liberal Clásico	Sector Público Limitado / Sector Privado Ampliado con algunas restricciones jurídicas y tributarias	Intervención moderada, fundamentalmente REGULADORA	Intervención mínima o nula
		Estado Mínimo / Estado Empresarial	Sector Público altamente limitado / Sector Privado Ampliado con privilegios jurídicos y tributarios	Intervención mínima o nula	Intervención mínima o nula
		Estado corporativo	Sector Público y Sector Privado en equilibrio aparente	Intervención mínima o nula	Intervención controlada
<b>ESTADO SOCIAL DE DERECHO</b>	Estado de Bienestar	No aplica	Sector Público Ampliado ( <i>Burocrático</i> ) / Sector Privado Limitado a la esfera individual	Intervención alta	Intervención limitada
	Estado Social Inversor	No aplica	Sector Público y Sector Privado trabajan en Alianza  Estímulo al fortalecimiento de la Sociedad Civil y de la ciudadanía ( <i>Empowerment</i> ) como espacio de intermediación entre las dos esferas	Intervención moderada, economía MIXTA	Intervención moderada

Fuente: Elaboración propia.

## TEMA 2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS RESPECTO DEL ESTADO Y SU PERTINENCIA PARA EL ANÁLISIS ACTUAL

Ahora bien, es importante señalar que el Estado de Derecho y el Estado Social de Derecho comparten cinco rasgos característicos, que son:

- » La ***División de Poderes*** (sustentada en la teoría de Montesquieu). Reconocimiento constitucional de los derechos y libertades fundamentales, así como disposición de mecanismos amplios y suficientes para garantizarlos (Seguridad Jurídica)
- » La ***Supremacía de la Ley***, lo que significa que ninguna actuación pública o privada puede estar por encima de las normas, mucho menos de la Constitución.
- » Igualdad Jurídica, lo que significa que, ante la ley, todos los individuos son iguales sin importar su condición, origen, raza o género.
- » La ***legalidad*** viene sustentada en la legitimidad.

No obstante, difieren principalmente en que en el Estado Social de Derecho se agrega como premisa fundamental el deber del Estado de procurar los medios necesarios para que los individuos puedan desarrollarse de forma libre y adecuada, mediante la consagración constitucional de derechos sociales, económicos y culturales. Así mismo, como lo señala Younes, se diferencian en que:

Mientras el Estado Tradicional se sustentaba en la justicia conmutativa, el Estado Social de Derecho se sustenta en la justicia distributiva; mientras el primero asignaba derechos sin mención de contenido, el segundo distribuye bienes jurídicos de contenido material; mientras que aquel era un Estado Legislador, este es, fundamentalmente, un Estado gestor a cuyas condiciones han de someterse las modalidades de la legislación misma; allí, se trataba de proteger a la sociedad del Estado, aquí se trata de proteger a la sociedad por la acción del Estado [...] Aquí se trata de un Estado que se realiza por su acción en forma de prestaciones sociales” (Younes Jerez, 2008, p. 332).

## TEMA 2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS RESPECTO DEL ESTADO Y SU PERTINENCIA PARA EL ANÁLISIS ACTUAL



### Importante

Se observa que el Estado Social de Derecho extiende el ámbito jurídico hacia el campo social, proveyendo bienes y servicios básicos, sin los cuales las personas no podrían disfrutar de una vida digna y decente. Adicionalmente, neutraliza y amortigua a través de la ley y de mecanismos de intervención los efectos negativos de la dinámica económica inherente al capitalismo.

En ese sentido, el Estado Social de Derecho no solo brinda *seguridad e igualdad jurídica*, sino que ofrece una base mínima de oportunidades, bienes y servicios, como punto de partida para todos los miembros de la sociedad<sup>12</sup>.

A modo de conclusión, es importante señalar que el Estado no constituye en sí mismo un objeto de estudio o análisis para el Derecho, de modo que no existe como tal una definición jurídica para el término; más bien, lo que se ha intentado hacer desde este campo del conocimiento es comprender la relación dinámica y complementaria entre la normatividad y la acción estatal, o, valga la redundancia, entre el Estado y el Derecho mismo.

12 No obstante, es importante mencionar la aclaración de Younes cuando señala que de ningún modo se debe confundir esta igualdad social con la idea de ayuda o asistencia social, pues los bienes y servicios brindados por el Estado deben hacerse de forma subsidiaria y no permanente, siempre guardando estrecha relación con las condiciones económicas que hagan posible su prestación (Younes Jerez, 2008, p. 340).

## TEMA 2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS RESPECTO DEL ESTADO Y SU PERTINENCIA PARA EL ANÁLISIS ACTUAL

### 2.4. Aportes desde la ciencia política: el estado como fenómeno

Como se señaló previamente, el Pensamiento Político fue reemplazado hacia 1930 por la Teoría Política y, con ello, el Estado pasó de ser una preocupación de la Filosofía para transformarse en uno de los temas fundamentales de la Ciencia Política, que lejos de estudiar al Estado en su condición normativa, se preocupó por comprender su dimensión formal, es decir, por entender cómo y por qué el Estado se configura o actúa de una u otra manera<sup>13</sup>.

En sintonía con este nuevo enfoque analítico e interpretativo, en los últimos años han surgido múltiples perspectivas y corrientes de pensamiento que, desde diversas ópticas, pretenden entender el Estado en su existencia real.

A continuación se presentan las más influyentes y relevantes para la discusión actual:

---

13 Como lo señala Arthur Benz, citando a Hermann Heller, “no se propone elaborar un tratado sobre la esencia del Estado, ni una teoría general del Estado [...] Más bien, ‘comprender al Estado en su estructura y función actuales, en el proceso histórico hasta llegar a ser como es y sus tendencias evolutivas’” (Benz, 2010, p. 116).

## TEMA 2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS RESPECTO DEL ESTADO Y SU PERTINENCIA PARA EL ANÁLISIS ACTUAL

**Tabla 5. Perspectivas y corrientes de comprensión del Estado**

### El Institucionalismo

Corriente surgida en los Estados Unidos a mediados de 1980 que, inspirada en la concepción weberiana, se enfoca en comprender los mecanismos por los cuales el Estado mantiene el monopolio de la fuerza y su capacidad para hacer cumplir las leyes.

“They have focused in particular on the question of political legitimacy, on the often democratic and / or nationalist strategies and mechanisms through which it is constructed and sustained, on the processes leading to its withdrawal, on the consequences for the always fragile balance between coercion and consent in modern societies, and on the mechanisms through which legitimacy might be re-established (through changes of regime and, in some instances, revolution)” (Hay, Lister, & Marsh, 2006, p. 8)

Teniendo en cuenta todos estos factores, el institucionalismo concibe al Estado como un escenario para la contienda política, donde los actores compiten mutuamente por la capacidad para transformar en decisiones colectivas sus intereses, expectativas y requerimientos particulares.



## TEMA 2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS RESPECTO DEL ESTADO Y SU PERTINENCIA PARA EL ANÁLISIS ACTUAL

### Neomarxismo

Esta corriente teórica nació del debate académico suscitado en 1970 entre dos reconocidos pensadores marxistas: Ralf Miliband y Nicos Poulantzas, denominada también la lucha Instrumentalismo vs. Estructuralismo.

En la primera perspectiva, defendida por Miliband, el Estado es únicamente una herramienta utilizada por la clase dirigente para imponer sus intereses a la clase dominante, principalmente defendiendo y perpetuando el capitalismo. Este discurso se enmarca en la teoría del agente-acción, porque se enfoca en comprender cómo la dinámica de los actores puede influenciar el aparato estatal para obtener determinados resultados (Hay, Lister, & Marsh, 2006, p. 72).

En contraste, Poulantzas defiende que el Estado es una estructura predeterminada donde los actores deben enmarcar sus acciones e intereses dentro de un juego de reglas previamente establecidas. En esta óptica, el Estado es capitalista en sí mismo, porque opera independientemente de las pretensiones particulares de la clase dirigente (Hay, Lister & Marsh, 2006, p. 73).

Años más tarde, esta discusión fue retomada por Bob Jessop y Fred Block. Este último, partiendo de la teoría agente-acción, señala que el Estado, pese a estar separado de la esfera económica, tiende “naturalmente” a defender y proteger la clase capitalista

## TEMA 2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS RESPECTO DEL ESTADO Y SU PERTINENCIA PARA EL ANÁLISIS ACTUAL

(Block), estableciendo una relación de dependencia mutua; así, esta postura se considera una versión renovada del instrumentalismo defendido por Miliband (Hay, Lister & Marsh, 2006, p. 75).

En la contraparte, Jessop, en una postura más afín con el estructuralismo de Poulantzas, propone la idea de una *aproximación estratégica-relacional*:

“Structure and agency logically entail one another, hence there can be no analysis of action which is not itself also an analysis of structure. All social and political change occurs through strategic interaction as strategies collide with and impinge upon the structured terrain of the strategic context within which they are formulated” (Hay, Lister & Marsh, 2006, p. 75).

Lo anterior significa que no existe *dependencia* entre el Estado y la clase capitalista, sino *interdependencia*, pues el Estado se constituye a sí mismo en el escenario por excelencia para la lucha de clases donde se materializan de manera selectiva los intereses y expectativas de unos actores por encima de otros (Hay, Lister & Marsh, 2006, p. 75). En ese sentido, la teoría marxista debe entender que, atendiendo a este *criterio de selectividad*, existen muchas formas de Estados Capitalistas.

## TEMA 2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS RESPECTO DEL ESTADO Y SU PERTINENCIA PARA EL ANÁLISIS ACTUAL

### Feminismo

Esta corriente teórica deriva del enfoque neomarxista y comparte con este su concepción del Estado como un aparato de dominación; sin embargo, desde esta óptica, el sometimiento no se produce como una cuestión económica, sino como un asunto de género.

Las contribuciones más importantes de esta corriente de pensamiento a la comprensión sobre el Estado pueden resumirse en cuatro premisas<sup>14</sup>:

- » El Estado Neutral: Significa que el Estado tiende a actuar como un árbitro de la contienda política que, a pesar de estar dirigido por y para los hombres, puede generar políticas de inclusión favorables para las mujeres. Es una idea estrictamente feminista-liberal.
- » El Estado Patriarcal: Sin duda alguna, esta idea representa el ideario feminista más radical, porque señala al Estado como un instrumento concebido por los hombres para dominar a las mujeres en el ámbito público. Así mismo, señala que el Estado reproduce en la arena política la inherente desigualdad de género que históricamente ha caracterizado a la familia y el hogar.
- » Desde esta óptica se comprende la sexualidad como el instrumento a través del cual los hombres ejercen dominación sobre las mujeres y se propende por entender al género femenino en sus diferencias con lo masculino.

14 Tomado de Kantola, J. (2006). Feminism. En C. Hay, M. Lister & D. Marsh, The State: Theories and Issues. Nueva York: Palgrave Macmillan.

## TEMA 2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS RESPECTO DEL ESTADO Y SU PERTINENCIA PARA EL ANÁLISIS ACTUAL

- » El Estado Capitalista: Esta premisa proviene de la Escuela Feminista Marxista y señala que el Estado obedece a la lógica capitalista, a la vez que reproduce y refuerza la idea de que el lugar de la mujer está dentro del hogar y la familia.
- » Esta idea se ha utilizado para liderar la liberación femenina, señalando que las mujeres son sometidas en sus trabajos a condiciones injustas y desiguales en relación con los hombres y, además, son “víctimas” de la ideología familiar, que señala que deben ser “madres y esposas” (el trabajo social no remunerado). Así, señalan las feministas, la independencia de la mujer es condenada moral y socialmente, induciendo a la culpa como mecanismo para mantener la opresión.
- » El Estado de Bienestar con enfoque de género: Más que una premisa, esta es una propuesta concreta del Feminismo, que aboga por una Democracia por y para las mujeres, lo que significa crear las condiciones sociales y políticas necesarias para que ellas puedan empoderarse y así convertirse en auténticos sujetos políticos. Para ello, es necesario, entre muchas otras cosas, establecer la igualdad de género como una política de Estado.

Actualmente, el feminismo se ha unido a las corrientes teóricas que intentan comprender el lugar del Estado en el escenario de la posmodernidad; al respecto, no son grandes los aportes que se han dado desde este enfoque, pues por ahora solo se ha establecido que la reconfiguración y resignificación del Estado constituye una oportunidad histórica y única para promover la agenda feminista.

## TEMA 2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS RESPECTO DEL ESTADO Y SU PERTINENCIA PARA EL ANÁLISIS ACTUAL

### Posestructuralismo

Esta corriente es relativamente reciente y contempla una visión completamente distinta del Estado, porque no lo comprende como objeto sino como práctica; adicionalmente, es una perspectiva teórica de corte interdisciplinario, dentro de la cual es posible identificar tres tesis fundamentales<sup>15</sup>:

#### **La imposibilidad del Estado (Laclau y Mouffe)**

Estos autores señalan que el análisis político debe referirse al estudio del proceso por el cual se toman decisiones públicamente vinculantes intentando dilucidar principalmente la manera como diferentes actores, factores y elementos del entorno se interrelacionan y se combinan para producir determinados efectos/resultados.

Este análisis debe hacerse a partir de la práctica discursiva, lo que significa entender que la formación sociopolítica puede provenir de un sinnúmero de arreglos institucionales en los que continuamente se reconocen, suprimen, constituyen actores e intereses.

Desde esta óptica, el Estado no es un elemento en sí mismo (en contravía de las tesis que lo reconocen como sistema, institución u organización), sino una composición de acciones, creencias, prácticas e incluso tradiciones de naturaleza variable que se “unen” temporalmente para enfrentar diversos problemas, desafíos y necesidades colectivas.

15 Tomado de Finlayson, A. & Martin, J. (2006). Poststructuralism. En C. Hay, M. Lister & D. Marsh, The State: Theories and Issues. Nueva York: Palgrave Macmillan.

## TEMA 2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS RESPECTO DEL ESTADO Y SU PERTINENCIA PARA EL ANÁLISIS ACTUAL

### **El Estado inestable**

Esta tesis, producida en el marco de la Teoría Crítica, proveniente del campo de las Relaciones Internacionales. Señala la relatividad explicativa de la soberanía como rasgo distintivo del Estado, ya que en un escenario globalizado existen ciertas prácticas de orden supranacional que escapan al control tradicional de los Estados.

En ese orden de ideas, el espacio internacional se constituye en un escenario donde se entrecruzan intereses y actores que sobrepasan las fronteras nacionales y donde el Estado se transforma en una especie de límite o demarcación de aquello que está bajo su control y aquello que no lo está. De esta forma, el Estado ya no se define por el territorio o la ciudadanía, sino que se constituye y reafirma a partir de las representaciones identitarias y de su capacidad de singularización y adaptación al entorno.

### **Poder y Gubernamentalidad (Foucault)**

Este autor señala al Estado como una red de relaciones de poder que se entrelazan para desarrollar mecanismos de control que faciliten la acción política y el orden social. Desde esta perspectiva, el Estado se materializa en diversos dispositivos para adoctrinar y gobernar la vida de sus ciudadanos, como lo son las Escuelas, los Hospitales, las Cárceles, etc., ya que a través de ellos conoce, aprende y obtiene información acerca de quiénes son ciudadanos y, de este modo, diseña políticas que le permitirán moldear sus conductas, dirigir sus comportamientos y acoplarse a sus requerimientos.

## TEMA 2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS RESPECTO DEL ESTADO Y SU PERTINENCIA PARA EL ANÁLISIS ACTUAL

Este “ciclo dinámico” es lo que Foucault denominó como Biopolítica, en la que temas como la salud, el hábitat, entre otros, se convierten en asuntos públicos que exigen la intervención y control inmediato por parte del Estado; sin embargo, esta idea también sirve para comprender que la acción del gobierno abarca un amplio espectro de actividades que no pueden reducirse únicamente al campo de lo político.

Fuente: Elaboración propia.

Con esta breve revisión de algunos de los enfoques teóricos más relevantes producidos en el campo de la Ciencia Política finaliza este capítulo, no sin antes recordar que aquí no se abarca ni se agota la gran cantidad de enfoques, teorías y planteamientos que existen sobre el Estado; de hecho, esta es una selección arbitraria de autores e ideas, que se ha elaborado pensando en ofrecer una mirada holística sobre la trayectoria y desarrollo del concepto.

Por ello, en la tabla 6 se presentan diversas formas en que puede ser entendido y estudiado el Estado, independientemente del campo disciplinar desde donde quiera ser abordado.

## TEMA 2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS RESPECTO DEL ESTADO Y SU PERTINENCIA PARA EL ANÁLISIS ACTUAL

**Tabla 6. Conceptos de Estado**

	Concepto estricto de Estado	Concepto amplio de Estado
Definición basada en la institución	Estado como ordenamiento jurídico	Estado como unidad institucional de territorio, pueblo y poder estatal
Definición basada en la función	Estado como organización para la imposición de intereses de clase de los propietarios del capital; Estado como organización para la asignación eficiente de bienes, estabilización coyuntural y distribución justa de aquellos	Estado como organización para la adopción y ejecución de decisiones vinculantes sobre la asignación de valores
Definición basada en la acción	Estado como “government”; Estado como colectividad de empleados públicos; Estado como actor en las relaciones internacionales	Estado como “arena” de regulación de conflictos sociales
Definición basada en los medios	Estado como organización, que dispone del monopolio legítimo de la violencia física	Estado como organización para el establecimiento y ejecución del derecho

Fuente: Benz (2010).

Con lo anterior, es posible afirmar que, aún después de muchos siglos, construir una ciencia sobre el Estado sigue siendo un gran desafío para las ciencias sociales y un interesante universo interpretativo para todo aquel que quiera sumergirse en este ambicioso ejercicio intelectual.



# UNIDAD 1 DIDÁCTICA

## TEMA 3. LA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO LATINOAMERICANO, UN ESTADO POR CONSTRUIR



En América Latina, el Estado no surgió como producto de la interacción social y la dinámica política natural de los pueblos del continente, sino como imposición colonizadora en medio del proceso civilizador adelantado por los países europeos en los siglos XV al XVIII. Al igual que en el viejo mundo, el desarrollo institucional no fue similar en toda la región, ya que después de la independencia, cada país siguió una trayectoria histórica particular marcada por condiciones sociales y políticas muy diferentes.



## Idea clave

### Premisas de análisis y comprensión de los Estados latinoamericanos

El Estado en los países de América Latina nació en un escenario conflictivo de rivalidad entre europeos y nativos. Adicionalmente, se constituyó como una respuesta apresurada y urgente ante la necesidad de tomar control sobre el territorio y la población, para evitar la recolonización.

- » El Estado Latinoamericano es producto de una gran paradoja, pues las clases dirigentes querían tomar distancia del modelo europeo, pero al mismo tiempo, se vieron obligadas a retomar gran parte de la institucionalidad creada por los colonizadores. En ese sentido, en América Latina, el Estado es más una adaptación que una innovación política.
- » En la mayoría de los países latinoamericanos, el Estado surgió más de los disensos que de los consensos sociales, pues el imaginario político de los sectores populares y de las élites era radicalmente diferente y nunca hubo intención de las partes por llegar a un acuerdo que representara los intereses de ambos. De esta forma, el papel que debe tener el Estado como representante de los intereses de la sociedad es muy cuestionado en América Latina, lo que dificulta su legitimidad.
- » La configuración del Estado Latinoamericano es fruto del espíritu revolucionario e ilustrado de la época (los procesos independentistas fueron antecidos por la Revolución francesa y la Revolución de las Trece Colonias, cuya herencia fundamental son la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano y la Carta de Derechos Civiles, respectivamente). Empero, a la vez, es la materialización de los intereses particulares de unos sectores de la población en un proyecto político elitista, profundamente regionalista y excluyente.

Así, en América Latina, el Estado surge como un híbrido entre el modelo liberal occidental (inspirado en los principios de *libertad, igualdad y fraternidad*) y un discurso poscolonial fundamentado en las lógicas de dominación tradicional y carismática weberianas, cuya manifestación pragmática en la región son los caudillos y los gamonales.



## Preguntas frecuentes

### ¿Qué rasgos caracterizan a la mayoría de Estados latinoamericanos?

**Debilidad Estructural:** La mayoría de Estados en América Latina carecen de control suficiente sobre la economía y la sociedad. Esto se debe primordialmente a que en el desarrollo histórico no se logró efectivamente la institucionalización del poder político, lo que significa que muchos de estos Estados ejercen su autoridad por medio de la legalidad, mas no de la legitimidad.

**Inmadurez Democrática:** Los Estados latinoamericanos poseen democracias frágiles y conflictivas susceptibles de caer en autoritarismos o populismos de extrema derecha y extrema izquierda. Esto ocurre porque en la región, la consolidación estatal y la democratización se adelantaron como procesos simultáneos y no independientes, obviando que una institucionalidad fuerte es condición sine qua non para tener un régimen democrático estable.

**Pretensión reguladora vs Capacidad Real:** En América Latina, es casi una condición generalizada que los Estados posean extensos cuerpos normativos, haciendo que hayan más leyes de las que pueden supervisar, controlar o ejecutar. En parte, esta situación se da porque, como se señaló anteriormente, se pretende validar la autoridad del Estado sobre la sociedad y el mercado a través de la reglamentación.



## Preguntas frecuentes

**Campos Paralelos:** Siguiendo la tesis de Giorgio Agamben respecto a la existencia de zonas y grupos sociales que se sustraen de la autoridad jurídica, en América Latina casi todos los Estados compiten por la autoridad sobre el territorio y la población con grupos subversivos o marginales que establecen sus propias reglas e instituciones, al margen del orden social establecido. Así mismo, es regla general que los ciudadanos consideren al Estado como incapaz de controlar, contener y suprimir eficazmente estos órdenes alternos.

**Disonancia Jurídica:** Los Estados latinoamericanos no establecen una relación coherente entre las leyes y valores que promulgan y las acciones públicas y civiles que se realizan para dar cumplimiento a ellas. Así mismo, es común entre ellos que el aparato judicial tenga una autonomía extraordinaria respecto a los demás órganos estatales, causando algunas veces parálisis administrativa por el conflicto que se establece entre lo que dice la norma y lo que se debe hacer en la práctica.

**Autoridad en Vilo:** En la región, es frecuente que las personas tengan una mala imagen de los organismos y del personal que representa al Estado; así, por ejemplo, se dice que la policía es una de las instituciones latinoamericanas más corruptas en estos países, que ir a una entidad pública constituye una tragedia decimonónica o que los peores casos de corrupción, clientelismo y malas prácticas son protagonizados por importantes funcionarios públicos. De este modo, como lo señala Peter Waldmann, en América Latina, las instituciones y figuras públicas causan más problemas de los que resuelven, generalmente son prueba de mal ejemplo y, por ello, crean resistencia de la ciudadanía a su autoridad.



## Preguntas frecuentes

**Ausencia de Conciencia Institucional:** En consonancia con lo anterior, es importante señalar que en América Latina no existe una cultura de lo público, no hay una concepción del bien común ni tampoco un discurso político asertivo respecto a la importancia del Estado para la existencia colectiva.

**Lo Público se entremezcla con lo Privado:** Este último rasgo constituye la característica más triste de los Estados Latinoamericanos, que no significa otra cosa que, en la región, el Estado suele estar capturado o ser utilizado por grupos sociales que buscan lucrarse o beneficiarse de manera particular, incluso a costa del bienestar general.

Sobre esta base analítica, a continuación se presenta un estudio sobre el Estado colombiano, donde pueden evidenciarse todos los rasgos enunciados en este apartado.

## UNIDAD 1 DIDÁCTICA

### TEMA 4. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN COLOMBIA: VIOLENCIA, CRIMINALIDAD E INDIFERENCIA

La configuración del Estado colombiano representa un interesante caso de estudio y análisis para comprender los tres procesos básicos en la configuración de cualquier Estado, a saber, la institucionalización del poder político, más específicamente, el monopolio de la coerción, el desarrollo de un cuerpo administrativo que respalda las actividades estatales y opera como marco jurídico normativo de la relación Estado-Sociedad y la construcción de metarrelatos simbólicos, también conocidos como proyectos de Nación (Recordar lo aprendido en el Tema 1).

Tomando como punto de partida esta tríada conceptual, muchos historiadores, politólogos, sociólogos, etc., han hecho relecturas de la historia política nacional, que pese a las diferencias metodológicas y los alcances teóricos propios de cada enfoque disciplinario, coinciden en señalar la existencia de una compleja relación Estado-Sociedad, donde la presencia de la violencia y la criminalidad, la coexistencia de un orden institucional legítimo centralizado con ordenamientos paralelos de carácter local y la ausencia de un imaginario colectivo común han sido fenómenos recurrentes que permiten dar cuenta de un proceso de configuración estatal inacabado.

En el caso de la Ciencia Política, la discusión se ha centrado en cómo definir al Estado Colombiano desde su funcionalidad en los procesos de articulación social, es decir, en entender cuál ha sido el papel del Estado en la configuración y consolidación de un proyecto de sociedad. Este enfoque de

## TEMA 4. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN COLOMBIA: VIOLENCIA, CRIMINALIDAD E INDIFERENCIA

análisis ha sido la fuente de importantes discusiones, no solo sobre el desarrollo del Estado, sino también sobre la trayectoria histórica de la relación Estado-Sociedad, que podría servir de marco explicativo al conflicto armado; incluso, algunos autores han utilizado esta pregunta para dar cuenta de la cultura política nacional.



### Importante

Tres grandes tesis sobre la construcción del Estado en Colombia, desde las Ciencias Políticas:

La primera, que podría llamarse “Variante Institucional”, agrupa a los autores que han analizado el proceso de configuración estatal desde la perspectiva de la Administración Pública; esto es, desde la reconstrucción histórica de las reformas institucionales y su incidencia en el fortalecimiento/debilitamiento del Estado.

La segunda, denominada para efectos prácticos en este documento “Variante Política”, propone un análisis desde la óptica de la violencia y el conflicto como factores constitutivos y constituyentes de la relación Estado-Sociedad. Es importante mencionar una tendencia académica relativamente reciente que incluye la criminalidad como un factor decisivo en las luchas de poder que atraviesan el sistema político a lo largo del territorio nacional.

## TEMA 4. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN COLOMBIA: VIOLENCIA, CRIMINALIDAD E INDIFERENCIA



### Importante

Finalmente, una tercera visión, que podría señalarse como “Variante Simbólica”, da cuenta de los argumentos propuestos por académicos que han asimilado la construcción del Estado en Colombia como parte del proceso de configuración de un proyecto histórico, casi inexistente, de Nación. Este documento explora cada una de estas variantes, con el fin de comprender la trayectoria histórica que ha servido como escenario para la configuración de un Estado moderno atípico caracterizado principalmente por la conflictiva relación que subyace entre las instituciones políticas y la sociedad colombiana.

### LA VARIANTE INSTITUCIONAL

Una de las formas de analizar la construcción del Estado en Colombia pasa por el estudio de las diversas reformas administrativas que se han dado a lo largo de la historia, en un intento por modernizar las instituciones políticas como estrategia para el fortalecimiento estatal.

Una revisión detallada de la producción académica sobre este tema permite establecer consensos entre los distintos trabajos de reconstrucción analítica de la historia nacional, sobre los procesos de reforma que representan puntos de quiebre respecto a los modos de ver y entender la dimensión institucional del Estado. De manera general, estos momentos históricos son la República Liberal, el



## TEMA 4. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN COLOMBIA: VIOLENCIA, CRIMINALIDAD E INDIFERENCIA

periodo de la Violencia, el Frente Nacional, la década de 1980 y la reforma constitucional de 1991; épocas que serán analizadas a continuación:



### Para leer

Palacios, M. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia*. Colombia 1875-1994. Bogotá: Norma.

### LA REPÚBLICA LIBERAL

En un estudio sobre la denominada “Revolución en Marcha”, Renán Vega analiza el contexto económico, social y político que antecedió al inicio del periodo conocido como “La Violencia” en Colombia, haciendo especial énfasis en el retroceso gubernamental que se gestó durante el segundo mandato de Alfonso López Pumarejo. Al respecto, Vega señala que los efectos nacionales en el ámbito económico derivados del complejo contexto internacional de la Segunda Guerra Mundial, aunados a procesos internos de crisis política y exclusión social sistemática cada vez más extensos y profundos, constituyen el marco analítico para comprender el comienzo del fin de la denominada “República Liberal” colombiana (Vega, 1987, p. 232).



## Preguntas frecuentes

¿Cuáles fueron los efectos de la II Guerra Mundial en la economía colombiana?

En esta época, el contexto internacional no era favorable a las pretensiones políticas del gobierno de turno, ya que la Segunda Guerra Mundial produjo un proceso de expansión económica norteamericana que estaba apuntalado por la recesión económica europea. Esta situación tuvo efectos internos y externos para el país, debido a que, por ejemplo, la economía colombiana resintió los efectos de esta crisis principalmente por el desequilibrio en la balanza comercial, que dejaba a Estados Unidos como principal socio exportador e importador del país (Vega, 1987, p. 233).

Esta circunstancia causó también una parálisis en el crecimiento de la industria nacional y significó una contracción de la economía del café. La conjunción de estas dos circunstancias, a todas luces amenazantes para la estabilidad económica del país, sumada al clima de descontento generalizado que se venía presentado desde 1936 con la ley 200 o Reforma Agraria de López Pumarejo, creó un escenario favorable para el intervencionismo estatal que estuvo propulsado en un principio por las clases dominantes, pero que más adelante sería restringido y criticado por ellas mismas<sup>16</sup>.

16 “Para los grandes propietarios era evidente que la intervención estatal contribuyó a superar la crisis del sector agrario, pero a partir del instante en que los síntomas de recuperación y de transformación general de la agricultura fueron notorios, se consideró innecesaria la intervención del Estado, cuyos mecanismos pasaron a ser vistos como un estorbo insostenible” (Vega, 1987, p. 243).



## Preguntas frecuentes

El resultado más evidente de este proceso de modernización estatal fue la Ley 100 de 1944, un conjunto de medidas agrarias de carácter retardatario que definían una “actitud renovada” del gobierno respecto al sector agricultor nacional, manifiesta especialmente en los profundos efectos negativos que tuvo en la calidad de vida de campesinos y pequeños propietarios.

A esta compleja dinámica económica la acompañó un proceso de reestructuración política cuyos síntomas más visibles fueron el intenso trabajo de oposición que se le hizo al segundo gobierno de López Pumarejo desde los partidos tradicionales, incluso el liberalismo, y la aparición en el escenario de nuevas fuerzas políticas: el gaitanismo y el comunismo. Frente al primer síntoma, Vega señala que la actitud conciliadora, casi simpatizante, que había tenido Alfonso López Pumarejo con los sindicatos y asociaciones obreras en su primer gobierno, generaba mucha sospecha y desconfianza tanto en las clases pudientes como en los cuadros dirigentes de los partidos, especialmente el partido conservador, no solo porque no veían con buenos ojos el apoyo sindical que respaldaba a López, sino también porque durante este periodo la familia del Presidente se vio involucrada en numerosos escándalos públicos asociados con problemas de corrupción, morales, etc.

Inútiles, dice Vega, fueron los esfuerzos de López por convencer a estos sectores de que en su segundo mandato adoptaría una actitud más positiva, de favoritismo y condescendiente con ellos, pues la presión opositora y el sentimiento de descontento era cada vez más grande; finalmente, López dimitió quedando la presidencia en manos de Alberto Lleras Camargo.



## Preguntas frecuentes

Este hombre, contrario a su antecesor, adoptó como bandera pública la represión y control sistemático del movimiento obrero, de lo que se derivó el debilitamiento y posterior desaparición de las dos asociaciones sindicales más grandes del país: la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y Fedenal<sup>17</sup>, que fueron reemplazadas por una organización obrera más moderada y de corte gubernamental denominada la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC).

Finalmente, en la última parte de su ensayo, Vega describe la etapa final del proceso que llevó al derrumbe de la República Liberal en dos fases: la primera corresponde a la división interna del Partido Liberal; la segunda, a la consolidación del proyecto de “Unión Nacional”. De la primera menciona la presentación a los comicios electorales de 1946 de dos candidatos liberales: Gabriel Turbay, respaldado por el cuadro dirigente del partido, de programa político moderado, nada “innovador” para la época, según Vega, y Jorge Eliécer Gaitán, líder de la disidencia liberal, apoyado por una inmensa masa popular. Del segundo, señala la presentación a esa misma elección del primer candidato por el partido conservador, luego del fin de la hegemonía en 1930, el respaldo que este recibió por parte del sector más radicalizado del partido liberal, y la forma como esta “suma de fuerzas” representó el triunfo de una especie de pacto o “Unión Nacional” en cabeza de Mariano Ospina Pérez. Este fenómeno delinearía el futuro político del país en los próximos años y sería la antesala del Frente Nacional. En aquel entonces, el contexto político no favoreció la modernización ni el fortalecimiento del Estado y esto se consideró una tarea que debía aplazarse mientras se lograba la estabilización de las fuerzas políticas; sin embargo, ello nunca ocurrió.

17 Para una explicación más amplia de este proceso, ver Vega (1987, pp. 257-260).

## TEMA 4. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN COLOMBIA: VIOLENCIA, CRIMINALIDAD E INDIFERENCIA

### LA VIOLENCIA

Para comprender lo que ocurrió institucionalmente en el periodo de la violencia, es valioso analizar el trabajo de Guzmán Campos, Fals Borda y Umaña Luna (2005), donde señalan que las diferencias políticas derivadas de la ya tradicional lógica bipartidista nacional, llevadas a un nivel de extrema polarización, constituyen el factor desencadenante fundamental de la profunda crisis política y social, extendida por todo el territorio, que se vivió en el país durante esta época<sup>18</sup>.

---

18 “En el año de 1948 se llega a extremos tensionales que llevan inevitablemente a la catástrofe [...] Pronto aparecen los efectos de esta conducta del Parlamento entre los campesinos y en las provincias. Es el comienzo emocional de la violencia [...] Con insensatez indisculpable no se piensa que en esta nación de insospechada hiperestesia política todo exceso de sectarismo en los altos estrados cobra trágica repercusión en la provincia, en la vereda, donde en último término la reacción se traduce en soluciones de muerte” (Guzmán Campos, Fals Borda & Umaña Luna, 2005, pp. 261-264).

## TEMA 4. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN COLOMBIA: VIOLENCIA, CRIMINALIDAD E INDIFERENCIA



### Importante

Los **primeros hechos de violencia política** que se registran en el país ocurrieron en las corporaciones pertenecientes a la rama legislativa del poder público. En estas entidades, dicen los autores, los conflictos inicialmente aparecieron como roces armados entre miembros conservadores y liberales por diferencias de opinión relacionados con distintos aspectos de la actividad legislativa, como lo ocurrido con el proyecto de reforma electoral de 1948, cuando las expresiones de violencia al interior del Congreso alcanzaron su mayor auge, llegando al punto de impregnar a la opinión pública. Es precisamente ese vertiginoso contagio de violencia a la población lo que más adelante llevaría a que la lucha bipartidista terminara lidiándose en los campos y plazas públicas, donde los cuadros dirigentes de ambos partidos promovieron entre sus simpatizantes un sentimiento de odio mutuo que solo podía remediarse con el exterminio y arruinamiento del otro. Fue entonces cuando la violencia se consolidó en el imaginario público nacional como la respuesta, la salida al conflicto.

## TEMA 4. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN COLOMBIA: VIOLENCIA, CRIMINALIDAD E INDIFERENCIA



### Piense un minuto

Ante la caída de la máxima institucionalidad democrática, en manos de la violencia, la población se debatía entre la filiación política y la vida, decidiendo que era mejor escudarse en la legitimidad de las instituciones judiciales; sin embargo, estas tampoco estuvieron a salvo de la degradación pública de la época. Sobre este tema, el texto señala que, debido a la violencia en las instituciones de representación, estas debieron ser clausuradas, lo que significó que el poder quedara concentrado en el gobierno central.

Esta situación quedó reflejada en las entidades judiciales, debido a las múltiples reformas de que fueron objeto durante la época, así como en la abolición de la gran mayoría de libertades fundamentales<sup>19</sup>, lo que, en palabras de Guzmán Campos, Fals Borda y Umaña Luna (2005), derivó en una “justicia intervenida” que dio paso a una rampante impunidad, muchas veces impulsada por funcionarios con importantes cargos públicos, que no era denunciada por los campesinos por temor a las represalias de que pudieran ser víctimas ellos o sus familias. Así, no solo se promovió entre la población un profundo sentimiento de odio, sino también una imperante sed de justicia.

19 Citando a Carlos Lleras Restrepo, “el control jurisdiccional sobre los decretos leyes, confiado a la Corte Suprema de Justicia y que constituye la mejor garantía contra los abusos y arbitrariedades de los gobiernos, se eliminó de hecho, al decidir que los fallos sobre ellos tuvieran que adoptarse no por menos de tres cuartas partes de los votos de la corporación; se paralizó el Consejo de Estado, modificando abusivamente su composición y su funcionamiento [...] Se abolió la libertad de prensa; se abolieron igualmente las libertades de reunión y tránsito, la inviolabilidad del domicilio y el habeas corpus” (Guzmán Campos, Fals Borda & Umaña Luna, 2005, p. 269).



## Preguntas frecuentes

### ¿En qué consistía la crisis de los militares?

Pasando a otra dimensión de análisis, los autores concentran su atención en la crisis de las instituciones militares, principalmente la policía y el ejército, quienes, por principio, se supone que son y eran en ese momento las encargadas de restablecer el orden público. Respecto a la policía, los autores señalan que esta entidad fue objeto de múltiples manipulaciones políticas que dieron por resultado la creación de una especie de policía política al servicio del Partido Conservador (Guzmán Campos, Fals Borda & Umaña Luna, 2005, p. 274). A partir de ese momento, la composición de la corporación comienza a destacarse por la integración de reconocidos delincuentes al servicio de intereses particulares, quedando atomizada su dirección.

También queda institucionalizada la política de dividir la población entre amigos y enemigos del gobierno, siendo estos últimos brutalmente asesinados. Estas dos situaciones llevan a una acción reactiva de la población, principalmente liberal, que ya no reconoce autoridad alguna en la policía. Así, la confrontación policía-población se transforma en una guerra abierta que dejó numerosas víctimas en varios municipios del país, ello sin contar las innumerables heridas morales que el accionar de la policía dejó en las familias con el asalto a la dignidad de las mujeres, lo que llevó a que muchos más hombres se vincularan al conflicto en busca de venganza (Guzmán Campos, Fals Borda & Umaña Luna, 2005, pp. 283-284).





## Preguntas frecuentes

Finalmente, en relación con el ejército, la situación no es radicalmente diferente excepto porque esta institución contaba con un reconocimiento y respeto nacional inmenso que se perdió totalmente luego de este periodo. Debido al caos generalizado, el ejército se ve en la obligación de entrar a restablecer el orden público, pero en esta operación termina siendo inevitablemente politizado; no solo ya no se permitirá el ingreso a la Escuela Militar de hombres que no cuenten con recomendación política, sino que las unidades militares en todo el país serán objeto de una purga bipartidista: todo liberal será sacado de las filas o le será impedida su incorporación a la institución (Guzmán Campos, Fals Borda & Umaña Luna, 2005, pp. 285-286).

Esta situación se verá agudizada por el conflicto social que tocó a familiares y amigos cercanos de los soldados, quienes asumieron su labor como un asunto personal y no como un deber público. Ello significó la comisión de diversos crímenes contra la población civil y derivó en la conformación de un ejército campesino que lucha sangrientamente contra la violencia ejercida desde la oficialidad. A ello se sumará la corrupción al interior de las unidades militares, lo que fue sin duda la estocada final al otrora glorioso Ejército nacional.

Con lo anterior, se observa que durante esta época fue difícil la situación de orden público y la debilidad institucional se hizo aún más evidente, causando un gran descontento social, además de un gran retraso en la urgente tarea de modernizar el Estado, pues los gobiernos de la época se ocuparon más por encontrar estrategias para retener el poder para su partido y de contener a los grupos rebeldes, que por adelantar las reformas necesarias para subsanar la ineficiencia estatal, ya que en esos años cualquier decisión desafortunada o impopular podría haber sido “la gota que derrama el vaso” o tener unos efectos políticos impredecibles en el futuro cercano.

## EL FRENTE NACIONAL

Luego del declive institucional sufrido durante el periodo de La Violencia, se da paso al Frente Nacional. Un documento que ayuda a comprender lo ocurrido durante esta época es el texto *Colombia después de las Elecciones de 1970*, escrito por Daniel Pécaut. En este, el autor elabora una radiografía detallada de la última elección presidencial realizada dentro del sistema del Frente Nacional y del primer año de gobierno de Misael Pastrana Borrero, candidato triunfador de esos comicios. Al respecto, señala que durante este breve lapso, Colombia atravesará no solo una crisis política derivada de la división interna de los partidos tradicionales y el fortalecimiento de la oposición en cabeza de la Anapo, sino también una crisis social caracterizada por el creciente descontento popular y el recrudecimiento de las luchas sindicales y guerrilleras.

Los comicios presidenciales de 1970 tenía especial significación para los partidos tradicionales porque eran los últimos del denominado Frente Nacional y en esa medida el éxito del gobernante elegido constituía una especie de aseguramiento de su futuro político, pero además porque era la primera vez en la historia nacional que se llevarían a cabo simultáneamente las elecciones parlamentarias, de manera que allí también se estaban jugando su participación y representación en el poder durante los próximos cuatro años. En ese sentido, pueden explicarse todos los sucesos que precedieron su realización el 19 de abril de 1970, a saber: la fragmentación interna de los partidos tradicionales, especialmente del Partido Conservador, cuya división entre unionistas e independientes se ahondaba cada vez más, y la presentación a las elecciones de tres candidatos oficiales (Misael Pastrana Borrero, Evaristo Sourdis y Belisario Betancur) y un candidato de la oposición (Gustavo Rojas Pinilla).

# TEMA 4. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN COLOMBIA: VIOLENCIA, CRIMINALIDAD E INDIFERENCIA



## Importante

La importancia de Rojas Pinilla en la campaña electoral de 1970 se debía principalmente a la progresiva aceptación que la Anapo había consolidado entre las clases populares, lo que le permitía contar con un amplio capital político para enfrentar al candidato oficial más fuerte, Misael Pastrana, quien era visto por las masas como un tecnócrata que pretendía continuar la línea de gobierno de Lleras Restrepo. Así, la competencia electoral se redujo a estos dos hombres. Pécaut señala que el día de las elecciones, los resultados daban en un principio como ganador a Rojas Pinilla, pero que finalmente terminaron por darle el triunfo a Pastrana Borrero; sin embargo, más allá de quién fuera el candidato ganador, para el autor lo importante de estas elecciones fue la significativa disminución en el abstencionismo, especialmente en las grandes ciudades; la demarcada separación socioeconómica de los votantes (las clases populares se inclinaron a favor de Rojas Pinilla, mientras que las clases altas apoyaron a Pastrana Borrero), y la derrota del Partido Comunista y de reconocidos dirigentes políticos tradicionales en las elecciones parlamentarias, que habían dejado como partido ganador a la Anapo.

Evidentemente, la elección de Misael Pastrana no tuvo acogida entre las masas, que se manifestaron violentamente en los días siguientes a la realización de los comicios. Ello fue evidente entre los miembros de la Anapo, quienes en concordancia con el mensaje emitido por Rojas Pinilla luego de la publicación de los resultados, reclamaban como propio el triunfo presidencial. La situación social alcanzó tal gravedad, que el gobierno se vio obligado a declarar el Estado de Sitio y el toque de queda en todo el país. Así mismo, se puso bajo custodia judicial a todos los líderes anapistas, incluido Rojas Pinilla.

En medio del caldeado clima poselectoral, las crisis al interior de los partidos tradicionales siguen creciendo de manera importante. Tanto liberales como conservadores responsabilizan al Gobierno de Lleras Restrepo del fracaso en las elecciones parlamentarias.



## Importante

Igualmente, continúa reforzándose la resistencia civil de los miembros de la Anapo, que se niegan a reconocer los resultados electorales presidenciales. A todo esto se sumará la “politización” de las Fuerzas Armadas, que se debaten entre la simpatía por el candidato oficial (especialmente los altos mandos y oficiales) y la solidaridad con el derrotado Rojas Pinilla (principalmente suboficiales y soldados). No obstante, Misael Pastrana Borrero se posesiona como Presidente de la República el 7 de agosto de 1970.

La importancia de Rojas Pinilla en la campaña electoral de 1970 se debía principalmente a la progresiva aceptación que la Anapo había consolidado entre las clases populares, lo que le permitía contar con un amplio capital político para enfrentar al candidato oficial más fuerte, Misael Pastrana, quien era visto por las masas como un tecnócrata que pretendía continuar la línea de gobierno de Lleras Restrepo. Así, la competencia electoral se redujo a estos dos hombres. Pécaut señala que el día de las elecciones, los resultados daban en un principio como ganador a Rojas Pinilla, pero que finalmente terminaron por darle el triunfo a Pastrana Borrero; sin embargo, más allá de quién fuera el candidato ganador, para el autor lo importante de estas elecciones fue la significativa disminución en el abstencionismo, especialmente en las grandes ciudades; la demarcada separación socioeconómica de los votantes (las clases populares se inclinaron a favor de Rojas Pinilla, mientras que las clases altas apoyaron a Pastrana Borrero), y la derrota del Partido Comunista y de reconocidos dirigentes políticos tradicionales en las elecciones parlamentarias, que habían dejado como partido ganador a la Anapo.

Evidentemente, la elección de Misael Pastrana no tuvo acogida entre las masas, que se manifestaron violentamente en los días siguientes a la realización de los comicios.



## Importante

Ello fue evidente entre los miembros de la Anapo, quienes en concordancia con el mensaje emitido por Rojas Pinilla luego de la publicación de los resultados, reclamaban como propio el triunfo presidencial. La situación social alcanzó tal gravedad, que el gobierno se vio obligado a declarar el Estado de Sitio y el toque de queda en todo el país. Así mismo, se puso bajo custodia judicial a todos los líderes anapistas, incluido Rojas Pinilla.

En medio del caldeado clima poselectoral, las crisis al interior de los partidos tradicionales siguen creciendo de manera importante. Tanto liberales como conservadores responsabilizan al Gobierno de Lleras Restrepo del fracaso en las elecciones parlamentarias. Igualmente, continúa reforzándose la resistencia civil de los miembros de la Anapo, que se niegan a reconocer los resultados electorales presidenciales. A todo esto se sumará la “politización” de las Fuerzas Armadas, que se debaten entre la simpatía por el candidato oficial (especialmente los altos mandos y oficiales) y la solidaridad con el derrotado Rojas Pinilla (principalmente suboficiales y soldados). No obstante, Misael Pastrana Borrero se posesiona como Presidente de la República el 7 de agosto de 1970.



## Recuerde

### El Frente Social

El Gobierno de Misael Pastrana Borrero se conoció con el nombre de Frente Social, debido a la manifiesta intención del presidente de acercar el Gobierno a los problemas más apremiantes del pueblo.

En ese sentido, las políticas gubernamentales se concentraron fundamentalmente en adelantar tanto una reforma agraria como una reforma a la educación; la primera, que se acompañó de una nueva política de expropiaciones y generó una ola de invasión de la propiedad privada por parte de las Asociaciones Campesinas, se inscribe dentro de la gama de proyectos económicos que comprende también el denominado Plan Trienal de Desarrollo<sup>20</sup>, orientado principalmente a solucionar el problema del desempleo y la aprobación del Estatuto Andino de Capitales<sup>21</sup>, que buscaba regular la inversión extranjera y despertó mucha suspicacia en los sectores privados; la segunda es solo una de las medidas sociales iniciales emprendidas por Pastrana Borrero, pero quizás la más complicada y polémica de todas, debido al movimiento estudiantil universitario, respaldado por los maestros, que buscaba una serie de reivindicaciones relacionadas con la universidad pública<sup>22</sup> y que pronto termina en una oleada de manifestaciones violentas en todo el país, reprimidas por el Gobierno a través de la ocupación militar y el cierre de estos establecimientos educativos. Aunada a esta crisis estarán la convocatoria a paro nacional organizado por todas las asociaciones sindicales y el recrudecimiento de la lucha guerrillera.

20 Para más información, consultar Pécaut, 1987, p. 137.

21 Para ampliar este tema, consultar Pécaut, 1987, pp. 139-142.

22 “El 25 de marzo, los estudiantes presentan un programa mínimo de reestructuración de la universidad, al lado de reivindicaciones relativas a la liberación de estudiantes detenidos. El programa exige sobre todo la supresión de los consejos superiores de las universidades, organismos supremos de decisión, en las que tenían asiento representantes de entidades no universitarias; la participación de estudiantes y profesores en el nombramiento de las directivas en las universidades públicas y privadas; un presupuesto de educación nacional que sea al menos igual al 15% del presupuesto total, incluyendo los institutos descentralizados, finalmente el mantenimiento de la Universidad Nacional como universidad piloto” (Pécaut, 1987, p. 155).



## Recuerde

A modo de cierre, Pécaut evalúa críticamente los primeros nueve meses de gobierno de Misael Pastrana. Señala que en materia social se hicieron importantes avances y que quizá el desafío más próximo a solucionar por el presidente era encontrar un punto de equilibrio que le permitiera manejar tanto la resistencia de los grupos económicos como el creciente descontento popular. Como bien lo menciona el autor, no es que esta tensión fuera nueva en el escenario político, solo que para el momento fue mucho más evidente que en otros tiempos, por cuanto los gremios estaban interviniendo más activamente en el gobierno y la movilización social se estaba organizando de una forma más estructurada y crítica, lo que le permitía constituirse en un efectivo traspie para el Presidente.

Finalmente, el proceso institucional termina con los cambios ocurridos durante la década de 1980 y la gran reforma constitucional de 1991. En relación con el primero, no se hace un análisis histórico detallado debido a que esta época ha sido más ampliamente estudiada desde la variante política. Frente al segundo, es importante señalar que pese al fortalecimiento institucional que se pretendió darle al Estado en aquella época, este no ha contado con el respaldo y la voluntad política suficientes para constituirse —veinticuatro años después— en un proyecto de modernización que haya pasado de las letras a la práctica.

## LA VARIANTE POLÍTICA

En relación con la institucionalización del poder político, los estudios sobre construcción del Estado en Colombia se pueden dividir en dos corrientes: una, los autores que han estudiado la relación constitutiva y constituyente entre Estado y Guerra, y otra, los que han incorporado a esta relación las variables de criminalidad e ilegalidad.

En relación con la primera corriente están principalmente los estudios de Paul Oquist y Fernán González, quienes respectivamente han hablado de “quiebre parcial del Estado” y “Presencia Diferenciada del Estado”. Estos dos conceptos aluden a la manera como el Estado colombiano, a lo largo de la historia, ha intentado hacerse al monopolio de la coerción sin lograrlo plenamente. Para estos dos autores, la violencia no ha sido plenamente controlada por el Estado, debido a que existen relaciones de poder entre el Centro y la Periferia, donde las estructuras políticas tradicionales esencialmente bipartidistas han prevalecido sobre la institucionalidad del orden nacional, obligando al Estado a negociar con las élites locales, como lo indica Oquist, así como tampoco lo ha sido por la difícil configuración geográfica del país y los procesos de colonización territorial en donde existen lugares en que la presencia del Estado es precaria. Ello ha dado paso a la configuración de organizaciones políticas paralelas y/o alternativas que operan como organizadoras de la vida social de las comunidades que allí habitan, que coexisten de manera simultánea, y muchas veces conflictiva con el ordenamiento legal, en ocasiones no reconocido ni aceptado por la población, según González<sup>23</sup>.

23 Esta tesis también la comparten y desarrollan más ampliamente Bejarano, A. M. & Pizarro, E. (2010). Colombia: el colapso parcial del Estado y la emergencia de los ProtoEstados. En L. J. Orjuela (comp.). *El Estado en Colombia*. Bogotá: CESO- FCS- Uniandes.

# TEMA 4. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN COLOMBIA: VIOLENCIA, CRIMINALIDAD E INDIFERENCIA



## TEMA 4. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN COLOMBIA: VIOLENCIA, CRIMINALIDAD E INDIFERENCIA

Ahora bien, respecto a la segunda corriente están los estudios de Luis Jorge Garay sobre la captura del Estado, referida a la incorporación de lógicas criminales dentro de la relación Estado-Sociedad, que buscan apropiarse mediante la violencia, el terror y la práctica de actividades ilegales, entre otros, de la institucionalidad legítimamente constituida, con el fin de controlar los recursos y las relaciones de poder al interior del Estado.



### Para tener en cuenta

Otros autores que desarrollan una tesis similar a la de Garay son Gustavo Duncan (Los señores de la guerra. *De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia* [2006]) y Eduardo Pizarro (*Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia* [2004]).



### Piense un minuto

Un estudio interesante directamente asociado con esta corriente de análisis es el trabajo de Jesús Molina (2008) sobre las formas de apropiación privada del Estado. En este texto, el autor identifica el clientelismo, el corporativismo, la corrupción y la criminalidad como las prácticas más empleadas para transferir el poder público a manos particulares.

## TEMA 4. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN COLOMBIA: VIOLENCIA, CRIMINALIDAD E INDIFERENCIA



### Piense un minuto

En ese sentido, se señala que la ocurrencia permanente y sistemática de estas formas de inserción indebida del interés privado en el entramado institucional ha socavado de manera importante la democracia en Colombia, por cuanto el Estado ha abandonado su labor fundamental de velar y proteger el interés general para fortalecerse como estructura de dominación al servicio del interés privado.

Un ejemplo de esta inserción es la presencia recurrente del clientelismo a lo largo y ancho del territorio nacional, que ha llevado a considerar este fenómeno como una situación endémica del sistema político colombiano, que lejos de ser una relación de patronazgo con contraprestaciones particulares, como usualmente suele identificarse la lógica clientelar, opera mediante el ofrecimiento de bienes y servicios públicos a cambio de favores políticos, en su mayoría electorales. En ese sentido, las redes clientelares se apropian de manera indebida del Estado porque al transformarlo en su principal proveedor, terminan poniendo la institucionalidad al servicio de sus intereses particulares, impidiendo que esta opere en pro del bienestar colectivo.



## Importante

La apropiación clientelar del Estado en Colombia opera por lo general dentro de un marco legal e institucional que propicia su reproducción y permanencia por cuanto genera condiciones que legitiman este tipo de prácticas políticas. Tal es el caso de los cargos públicos, donde se observa que más del 80% de ellos son provistos bajo modalidades que escapan a la Carrera Administrativa, como los cargos de libre nombramiento y remoción, los nombramientos provisionales, los sistemas de carrera especial (principalmente la carrera diplomática y las notarías), todo ello sin contar que los altos cargos dentro del gobierno no solo están ocupados por personas elegidas de manera discrecional por el presidente de turno, sino que, en muchas ocasiones, estos puestos son utilizados como medio de negociación entre el legislativo y el ejecutivo, produciéndose los llamados fortines burocráticos, donde varios miembros de una misma familia ocupan importantes cargos públicos. Ello no es diferente en el nivel regional; de hecho, allí es quizá más fuerte y evidente.

En relación con el corporativismo, el autor describe este fenómeno como “la injerencia de organizaciones privadas con intereses particulares en el direccionamiento del Estado, como así mismo, en muchos casos, en su creación por parte del Estado para fortalecer su control sobre la sociedad”, esto es, específicamente, la excesiva influencia que ejercen los grandes grupos y conglomerados económicos en la toma de decisiones públicas y el diseño de regulaciones que afectan o están asociados con sus intereses privados, así como también la ocupación de altos cargos públicos por parte de reconocidos empresarios o destacados asesores del sector privado que vienen a posicionar los intereses del sector económico del que provienen. Aquí, la apropiación privada del Estado ocurre porque hay una intervención indebida de los particulares en los procesos legislativos o de contratación pública que conducen a la obtención de réditos privados en detrimento del interés y el tesoro públicos, como fue el caso de la venta de Bavaria a Sab Miller, solo por mencionar uno de los casos más reconocidos.



## Importante

En contraposición al clientelismo, se observa que esta práctica responde a favores electorales asociados más con el financiamiento de las campañas que con la provisión de votos, dado el poderío económico de sus participantes. Así mismo, puede decirse que a nivel territorial, el *modus operandi* de esta práctica no es significativamente diferente al del nivel nacional y es especialmente fuerte en el manejo de las Empresas Sociales y Comerciales del Estado, la contratación de bienes y servicios mediante la modalidad de urgencia manifiesta o contratación directa que hace innecesaria la realización de un proceso objetivo de selección, y la prestación de servicios públicos.



## Idea clave

Respecto al fenómeno de la corrupción, se observa una tendencia creciente a ir más allá del ejercicio indebido de funciones públicas hasta llegar a prácticas ilegales tales como extorsiones, exenciones tributarias, amenazas, destituciones sin justa causa, etc., que controvierten y desvirtúan los principios y propósitos básicos del sistema político, generando una crisis de gobernabilidad que, incluso, ha llegado a ser objeto de investigación y discusión internacional y de ONG trasnacionales. En el caso colombiano, la corrupción suele estar asociada frecuentemente con las prácticas clientelistas, aunque su *modus operandi* está menos relacionado con favores electorales y más con el diseño de un marco institucional que facilite de “manera legal” la desviación de los recursos públicos hacia manos privadas, como ocurrió en el caso Dragacol, donde fue evidente la intervención de altos funcionarios públicos para prorrogar los contratos pese al incumplimiento de esta empresa y en la negociación de una cifra favorable para esta respecto a las multas que debía pagar por ese motivo.



## Idea clave

El ejercicio de la corrupción es aún más evidente en el nivel local que los otros fenómenos de apropiación del Estado (clientelismo y corporativismo), y ello se sustenta en:

- » El número significativo de alcaldes y gobernadores que en los últimos años han sido o están siendo investigados por actuaciones irregulares en el ejercicio de sus funciones. Esta situación se debe principalmente a la falta de control que acompaña la descentralización en Colombia, pero también a la existencia de rubros presupuestales con destinación específica (salud y educación), que hacen más fácil justificar la desviación de los recursos.
- » El alto costo social y financiero que ha arrastrado a la quiebra y el deterioro del nivel general de la calidad de vida de los habitantes de municipios, departamentos y ciudades intermedias donde su práctica ha sido reiterada.

Finalmente, el autor analiza el fenómeno de la criminalidad como forma de apropiación privada del Estado, que surge como producto del conflicto armado y que ha comprometido sustancialmente la seguridad y defensa nacionales. En este caso, se habla de prácticas que van desde el suministro de información de inteligencia a miembros de bandas criminales sobre operativos en su contra, hasta la infiltración de dineros ilegales en las campañas electorales, con el fin de favorecer (entiéndase no perjudicar) este tipo de actividades, pasando por la “compra” de personal de las Fuerzas Militares y otras agencias de seguridad del Estado que ponen al servicio de la criminalidad los recursos públicos destinados a la protección de la sociedad. Todo ello sin contar con quienes desde sus cargos han facilitado a la insurgencia listas de sindicalistas, educadores y activistas sentenciados a ser eliminados de la escena pública, o la privatización de la seguridad en regiones donde la fuerza pública fue expulsada y reemplazada por grupos al margen de la ley.



## Idea clave

No obstante, la apropiación privada del Estado por parte de la criminalidad no solo tiene que ver con el ejercicio de la violencia o la promoción de la impunidad con la avenencia de agentes estatales, sino también con la administración de justicia, ya que es conocido que grupos insurgentes han penetrado las instituciones judiciales a fin de obtener rebajas en las penas, no ser juzgados por ciertos delitos o facilitar su fuga de la cárcel cuando ya han sido condenados. En este caso, el Estado queda capturado por los intereses privados ilegales, pues desde su interior se está promoviendo y protegiendo su accionar.



## Recuerde

A manera de conclusión, Molina (2008) identifica puntos de convergencia y de diferencia entre los fenómenos de apropiación privada del Estado analizados en el texto. Frente a los elementos comunes, señala la existencia de redes que facilitan su operación a lo largo y ancho del Estado; su movilización casi permanente entre lo legal y lo ilegal causada por una combinación entre un marco institucional que legitima su práctica con acciones que transgreden la legislación vigente como falsificación de documentos, amenazas, extorsiones, etc.; el costo financiero excesivo para la sociedad de estas prácticas, por cuanto estas involucran con frecuencia miles de millones de pesos que el Estado deja en manos de los privados, y, finalmente, su asociación intrínseca con el secreto como mecanismo para hacer que una actuación ilegal sea convertida en un acto legal o públicamente aceptado.



## Recuerde

Ahora bien, en relación con los elementos diferenciales, se observa, primero, las estrategias empleadas por cada fenómeno analizado: nombramientos en cargos públicos para el caso del clientelismo, concesión de contratos y transacciones fraudulentas en el corporativismo, la venta de información de inteligencia en el caso de la criminalidad o el compromiso funcional de agentes del Estado con intereses privados en el caso de la corrupción. Así mismo, es diferencial su intensidad y presencia en el territorio nacional, puesto que existen regiones más propicias para la presencia de uno o más de estos fenómenos, y ello tiene que ver con condiciones estructurales más amplias tales como las condiciones de vida de sus habitantes, la presencia o ausencia del Estado en estas zonas, etc.

## TEMA 4. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN COLOMBIA: VIOLENCIA, CRIMINALIDAD E INDIFERENCIA



### Importante

La concurrencia de los fenómenos de apropiación privada del Estado lleva a Jesús Molina a suponer que estos no surgen como producto de circunstancias aisladas o malos gobiernos, sino que más bien son fruto de un proyecto sistemático de dominación de la sociedad donde clientelismo, corporativismo, corrupción y criminalidad son los ejes estructurales que articulan los intereses privados con el Estado en detrimento del bienestar general. En ese sentido, lo que se busca es perpetuar un contexto que favorece las condiciones para el mantenimiento y desarrollo de una élite mediante el control de la sociedad y el constreñimiento de todo intento o posibilidad de transformación social.

A modo de cierre, es importante señalar sobre esta segunda corriente, que en los últimos años se ha venido estudiando la tesis de la **Cooptación Invertida del Estado**, referida a que ya no son las estructuras criminales las que buscan abrirse espacios dentro de la institucionalidad vigente, sino que son las autoridades públicas en el orden nacional y local las que buscan alianzas con estos grupos para garantizar su statu quo a cambio de algunas prebendas de carácter electoral y económico.



## LA VARIANTE SIMBÓLICA

La última tesis que ha tenido lugar en la discusión sobre la construcción del Estado en Colombia es la que refiere a la ausencia de un proyecto de Nación que permita consolidar una sociedad capaz de reconocerse a sí misma como una comunidad unida por lazos que trascienden los intereses privados de quienes la componen.

Esta variante no ha sido muy desarrollada en la academia colombiana, ya que la mayoría de estudios sobre el tema se han hecho bajo el enfoque de análisis de ausencia de cultura política; sin embargo, Eduardo Posada Carbó, en su ensayo *La Nación soñada* (2006), permite dar cuenta de algunos de esos elementos de la nacionalidad que han estado ausentes en la construcción y configuración del Estado colombiano.

En este texto, Carbó señala la construcción de un imaginario colectivo presente de carácter negativo que él denomina “El País Asesino”, donde la violencia y la criminalidad se constituyen en los valores comunes de la sociedad colombiana. De acuerdo con este autor, esta imagen estigmatizada no solo no hace justicia a los ideales liberales que han pervivido en las instituciones políticas nacionales pese a las circunstancias adversas, sino que también ha destruido los lazos que unen a las personas con el territorio, pues hoy nadie siente orgullo de su nacionalidad porque nadie quiere ser reconocido como criminal o incluido dentro de una comunidad que resuelve todos sus conflictos mediante la violencia, en una lógica muy próxima a la incivilización. Desde esta óptica, se habla que no se ha podido construir el Estado porque la condición previa para su constitución, la configuración de la Nación, no ha tenido lugar en la agenda política de los gobernantes.

# TEMA 4. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN COLOMBIA: VIOLENCIA, CRIMINALIDAD E INDIFERENCIA

## TEMA 4. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN COLOMBIA: VIOLENCIA, CRIMINALIDAD E INDIFERENCIA

Como se ha podido observar a lo largo de este aparte, el Estado colombiano ha sido ampliamente estudiado en tres líneas de investigación: la institucionalización del poder político, el desarrollo de la Administración Pública como marco institucional jurídico-normativo que opera como escenario para la relación Estado-Sociedad y la construcción de un proyecto de Nación. Sin embargo, los análisis se han hecho de forma independiente y no articulada, de modo que hasta el momento la producción académica sobre la trayectoria política del país podría considerarse limitada en su alcance explicativo. Por lo anterior, se hace necesario empezar a visualizar la construcción del Estado colombiano no como objeto de estudio, sino como un auténtico problema de investigación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CONTENIDO DISCIPLINAR

.....

- Anderson, P. (2002). El Estado Absolutista en Occidente. En P. Anderson. *El Estado Absolutista*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Beck, U. (1999). *La Invención de lo Político: para una teoría de la modernización reflexiva*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Benz, A. (2010). *El Estado Moderno: Fundamentos de su análisis politológico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bourdieu, P. (2006). La identidad y la representación: Elementos para una reflexión crítica sobre la idea de región. *Ecuador Debate. Memorias de la Izquierda*, 67, 165-184.
- Chevallier, J. (2011). *El Estado Posmoderno*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- González, F. (2003). Un Estado en construcción: Una mirada de largo plazo sobre la crisis colombiana. En A. Mason & L. Orjuela. *La crisis política colombiana: Más que un conflicto armado y un proceso de paz*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- González, F. (2009). Espacio, conflicto y poder: Las dimensiones territoriales de la violencia y la construcción del Estado en Colombia. *Revista Sociedad y Economía*, 17.
- González, F.; Bolívar, I., & Vásquez, T. (2007). Conflicto armado y proceso de construcción del Estado: Una mirada de mediano y largo plazo sobre la violencia. En F. González, I. Bolívar & T. Vásquez. *Violencia política en Colombia: De la nación fragmentada a la construcción de Estado*. Bogotá: Cinep.
- Guzmán Campos, G.; Fals Borda, O., & Umaña Luna, E. (2005). La quiebra de las instituciones fundamentales. En G. Guzmán Campos, O. Fals Borda & E. Umaña Luna. *La violencia en Colombia*. Bogotá: Taurus.

### UNIDAD 1 DIDÁCTICA

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CONTENIDO DISCIPLINAR

- Hay, C.; Lister, M., & Marsh, D. (2006). *The State: Theories and Issues*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Kelsen, H. (2012). *Teoría General del Estado*. México: Ediciones Coyoacán.
- Marquardt, B. (2007). *Historia universal del Estado: Desde la sociedad preestatal hasta el Estado de la sociedad industrial*. Bogotá: Universidad Nacional - Grupo Editorial Ibáñez.
- Molina, J. M. (2008). *Evidencias y experiencias de la apropiación del poder de Estado por los poderes privados en Colombia*. Bogotá: ESAP.
- Pécaut, D. (1987). *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*. Bogotá: Siglo XXI - Cerec.
- Poggi, G. (1990). *The State: Its Nature, Development and Prospects*. Stanford: Stanford University Press.
- Posada Carbo, E. (2006). *La Nación soñada*. Bogotá: Norma.
- Sørensen, G. (2010). *La transformación del Estado: Más allá del mito del repliegue*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Tilly, C. (1992). De cómo la guerra forjó Estados y viceversa. En C. Tilly. *Coerción, capital y los Estados Europeos 990-1990*. Madrid: Alianza.
- Vega, R. (1987). La Contra-Revolución en Marcha y el Derrumbe de la República Liberal. En *Anuario colombiano de historia social y de la cultura* (págs. 231 - 272). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Younes Jerez, S. (2008). *Teoría del Estado: Modelos Históricos de Estado*. Bogotá: Instituto Superior de Pedagogía - Universidad Autónoma de Colombia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

### CONSTRUYENDO UNA TEORÍA SOBRE EL ESTADO

#### Obras seleccionadas

A lo largo de la unidad fue posible observar la existencia de múltiples definiciones, versiones y perspectivas sobre el Estado, dado su carácter multidisciplinario conceptual y analítico. Indudablemente, la literatura sobre el tema es tan variada y extensa, que en su haber es posible encontrar desde los ya consabidos textos clásicos hasta artículos académicos provenientes de todos los lugares del planeta, anclados a un igual número de enfoques teóricos.

Por ello, construir una teoría sobre el Estado resulta ser un ejercicio intelectual complejo y desafiante que exige al investigador (y en general a todo aquel que quiera emprender esta tarea) revisar de forma cuidadosa y detallada los textos disponibles, buscando encontrar en cada uno los consensos, disensos e incluso vacíos que a lo largo del tiempo y desde la academia se han creado alrededor de este concepto.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se presenta una selección de diecisiete obras publicadas sobre el tema, escritas en español e inglés, que pueden ser muy útiles para orientar el trabajo investigativo y también para apoyar la escritura de textos autónomos sobre este y otros fenómenos políticos.

Los documentos aquí referenciados se organizan en tres grandes campos: historia del Estado; fines, funciones y formas del Estado, y temas asociados al estudio del Estado.

## UNIDAD 1 DIDÁCTICA

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

### Historia del Estado

#### *The State: Its Nature, Development and Prospects*

Gianfranco Poggi. 1990. Stanford. Stanford University Press. Capítulos 2, 3 y 4.

En este libro, Poggi presenta un análisis sociológico e histórico sobre el Estado Moderno, desde su origen hasta la actualidad. En la primera parte, explica los elementos básicos que configuran un Estado moderno clásico como son el territorio, la población y su carácter de organización; a su vez, agrega algunos otros que, en su opinión, son fundamentales para comprender los Estados contemporáneos, como por ejemplo la nacionalidad, la ciudadanía, la pertenencia a un sistema internacional, etc. (capítulo 2).

En los capítulos tercero y cuarto, el autor hace un recorrido por los momentos más significativos de la historia del Estado, poniendo el énfasis en sus transformaciones a través del tiempo. Así, Poggi parte de las estructuras pre-estatales desarrolladas en el Feudalismo y cuenta su paulatina transformación a través de los años hasta configurar el Estado Moderno Europeo de los siglos XVII y XVIII. Finalmente, dedica un apartado completo a analizar los factores que han incidido en la configuración de un Estado Posmoderno describiendo sus rasgos más distintivos.

En la segunda parte, el autor expone la idea del Estado en el marco de liberalismo y la democracia contemporáneos (capítulos 7 y 8) y reflexiona acerca de los desafíos que deben enfrentar los Estados actuales en el siglo XXI (capítulos 9 y 10).

Este texto es un valioso referente de estudio para quienes estén interesados en conocer la historia del Estado Moderno desde una perspectiva analítica y crítica, dado su carácter pragmático-conceptual.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

### **Coerción, Capital y los Estados Europeos: 990-1990**

Charles Tilly. 1992. Madrid. Alianza. pp. 109-148

Este texto es considerado un clásico de la literatura sobre la historia del Estado. En el capítulo “De cómo la guerra forjó Estados y viceversa”, Tilly plantea que el monopolio de la coerción determinó la aparición y desarrollo de los modernos Estados europeos; sin embargo, este proceso histórico no debe entenderse como una relación lineal de causa-efecto, sino como una transformación dinámica en doble vía, donde la lógica de la guerra explica la construcción y configuración del Estado moderno. Así mismo, el autor afirma que la especialización e institucionalización de las organizaciones estatales encargadas del monopolio de la violencia definió los modos y formas de hacer la guerra. Esta relación simbiótica favoreció el surgimiento del capitalismo, fenómeno que a su vez reforzó y profundizó los lazos ya existentes entre Estado y Guerra.

El escrito es fundamental para comprender una de las tesis más aceptadas y documentadas sobre la historia del Estado, a saber, la conexión intrínseca entre la transformación del fenómeno de la guerra, la construcción y configuración del Estado Moderno europeo y la aparición del capitalismo occidental.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

### ***Historia universal del Estado: Desde la sociedad preestatal hasta el Estado de la sociedad industrial***

Bernd Marquardt. 2007. Bogotá. Universidad Nacional - Grupo Editorial Ibáñez.

El libro es una extensa y muy bien documentada historia del Estado. El autor parte de la premisa fundamental de que para comprender este fenómeno político es necesario remitirse a sus antecedentes y anclar su desarrollo al contexto histórico particular de cada época y sociedad.

En el documento, la formación del Estado se describe como un proceso evolutivo marcado por tres grandes transiciones: la formación del Reino Dinástico, la formación del Estado Monárquico (1500-1800) y el modelo de la Doble Revolución Ilustrada-Industrial (1776-2006).

La primera transición se enmarca en el mundo antiguo y medieval, haciendo especial énfasis en la concepción filosófica griega sobre el quehacer del Estado y la aparición de las dinastías como prototipo estatal de las sociedades agrarias feudales europeas.

La segunda transición se enfoca más en la trayectoria evolutiva del Estado Moderno, desde el modelo absolutista francés hasta el modelo constitucional-parlamentario inglés.

La tercera y última transición comprende el estudio de la Ilustración y la tradición liberal y republicana, como marco histórico para la aparición y desarrollo del Estado de Derecho y el Estado Social en el siglo XX.

Finalmente, el autor dedica el último capítulo al lugar del Estado en el marco de la globalización, el surgimiento de los “supra-Estados” y los desafíos que deben enfrentar los estados tradicionales en el siglo XXI.



Este texto se recomienda por su exhaustividad en el estudio de la historia política occidental, así como por su enfoque multidisciplinario y la diversidad de temas que abarca en relación con el surgimiento, funcionamiento y evolución del Estado.

### ***El Estado Posmoderno***

Jacques Chevallier. 2011. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Uno de los escritores franceses más influyentes en el campo de la Ciencia Política y la Administración Pública expone en esta nueva obra sus ideas acerca del Estado, el Derecho y la Política en las sociedades del siglo XXI. El libro se compone de tres grandes capítulos que, a su vez, se dividen cada uno en cuatro secciones, para un total de dieciséis temas.

El primer capítulo, denominado “La nueva configuración de la organización del Estado”, es una revisión exhaustiva sobre los principales cambios y desafíos del Estado en el nuevo orden mundial. En esta parte, el autor inicia con un texto de apertura sobre la crisis del Estado Moderno, donde subraya la necesidad de replantear el lugar que este ocupa en las sociedades globalizadas. Posteriormente y partiendo de esta premisa fundamental, Chevallier analiza el significado actual de soberanía —entendida ya no como independencia sino como interdependencia— (sección primera), el cambio en las funciones estatales (sección segunda), la renovación burocrática (sección tercera) y, finalmente, las nuevas formas de ordenamiento y organización intraestatales (sección cuarta).

En el segundo capítulo se exponen los cambios más significativos que se han presentado en el ámbito jurídico, señalando, a modo de antesala, que en la actualidad, el derecho moderno occidental

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

se encuentra en crisis. En este apartado, la primera sección está dedicada al surgimiento de una sociedad de derecho, la segunda al crecimiento exponencial de la normatividad jurídica, la tercera a las nuevas lógicas del derecho y la última, a la “racionalización” de los mecanismos y los procesos jurídicos.

El tercer capítulo, titulado “La redefinición del vínculo político”, concluye que la crisis del Estado y el Derecho Modernos ha provocado también una crisis en el modelo democrático. En relación con esta tesis, el autor propone cuatro temas de estudio, que son: i) la resignificación del Estado de Derecho, ii) las nuevas formas de institucionalidad democrática, iii) el papel de la información y la opinión pública en la dinámica democrática y iv) la reconfiguración de la ciudadanía.

En la parte final, el autor señala que el mayor problema político de las sociedades posmodernas radica en la crisis de gobernabilidad producto de las transformaciones señaladas; ante esto, propone la gobernanza como un modelo alternativo, pluralista y articulador de la acción colectiva, que facilitaría la transición hacia esta nueva forma de organización política, denominada “el Estado Posmoderno”.

Este texto posee una complejidad y profundidad temática extraordinarias que se esconden detrás de una estructura y un lenguaje conceptual sencillos, facilitando al lector la comprensión e identificación de los ejes centrales de cada uno de los temas. Así mismo, es un libro didáctico y metafórico, de gran valor analítico, que invita en cada una de sus páginas a pensar sobre el contexto actual.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

### *La Transformación del Estado: Más allá del mito del repliegue*

Georg Sørensen. 2010. Valencia. Tirant lo Blanch.

Sørensen se propone estudiar el papel del Estado Moderno en el marco de la globalización, desde tres enfoques teóricos provenientes del campo de las Relaciones Internacionales: el realista, el liberal y el crítico.

Señala que el realismo y el liberalismo se ubican en polos opuestos frente al lugar del Estado en el mundo actual. El primero defiende su fortaleza y pertinencia, mientras el segundo lo considera un fenómeno “en vía de extinción”; por ello, como punto intermedio, este autor defiende la tesis de la teoría crítica, respecto a que el Estado se encuentra actualmente en un proceso de transformación y redefinición.

A partir de esta idea base, el libro se estructura en diez capítulos, cada uno referido a un tema de interés para la comprensión del Estado en el mundo de hoy; por ejemplo, los capítulos dos al quinto hacen referencia a los cambios sustanciales que se han presentado en las últimas tres décadas en los ámbitos económico, político y simbólico, y el papel que han tenido en la reconfiguración estatal.

Posteriormente, en los capítulos seis y siete se hace una reflexión acerca de la soberanía y la guerra en el nuevo orden mundial y cómo el Estado Moderno debe adaptarse a esa nueva lógica territorial y militar.

Los siguientes dos capítulos señalan que en el escenario de la globalización se pueden distinguir dos tipos de Estado, a saber, los Estados Posmodernos y los Estados Poscoloniales; los primeros son

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

propios de los países industrializados del primer mundo, mientras que los segundos se ubican en lugares políticamente conflictivos como América Latina y África. En este punto, el autor afirma que entre una y otra categoría existen una gran variedad de formaciones estatales que solo pueden entenderse si se acepta la tesis de la transformación del Estado, pues esta no antepone Estados ganadores y Estados perdedores o Estados fuertes vs. Estados débiles, sino que traza una línea de progreso en la que unos Estados van “más adelante” que otros.

El décimo y último capítulo retoma la discusión teórica propuesta al inicio, evaluando los alcances y limitaciones de cada uno de los enfoques presentados, para aprehender de forma holística el nuevo rol del Estado en las sociedades posmodernas.

Este texto se recomienda por su variedad temática anclada al análisis teórico-pragmático de cada uno de los aspectos estudiados; así mismo, por su relevancia para la comprensión de la transformación constitutiva y funcional del Estado en el siglo XXI. El texto se encuentra disponible en línea en <https://goo.gl/c2JMzU>.

### ***Fines, Funciones y Formas del Estado***

#### ***The State: Theories and Issues***

Collin Hay, Michael Lister y David Marsh. 2006. Nueva York. Palgrave Macmillan.

Este libro es una colección de doce artículos académicos que abarcan algunas de las variantes teóricas más importantes en el campo de estudio sobre el Estado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

Los primeros ocho artículos exponen cada uno de forma conceptual y crítica enfoques como el pluralismo, el elitismo, el feminismo, el institucionalismo, entre otros, que resultan especialmente interesantes para comprender la multiplicidad de perspectivas que existen respecto al Estado en el marco de la ciencia política.

Posteriormente, los siguientes cuatro artículos abordan el tema del Estado en el escenario de la globalización, sus transformaciones, retos y desafíos.

El libro concluye con una profunda reflexión acerca de la importancia y necesidad de encontrar nuevas formas de conceptualizar el Estado y, por ende, de crear nuevas teorías que permitan una comprensión más amplia de su rol en el futuro.

Este texto es excelente para aproximarse al estudio del Estado en sus diversas concepciones, modelos y versiones, desde una perspectiva teórico-analítica. Así mismo, se debe resaltar el carácter pedagógico con que están escritos cada uno de los artículos, lo que facilita la comprensión y apropiación de su contenido.

### ***El Estado Moderno: Fundamentos de su análisis politológico***

Arthur Benz. 2010. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

El libro constituye un manual básico de aproximación al estudio del Estado desde la ciencia política. En los seis capítulos que lo conforman, el autor abarca temas que van de lo general a lo particular, desde la definición conceptual del Estado hasta las transformaciones más recientes de los Estados contemporáneos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

El primer capítulo es una explicación amplia y multidisciplinar respecto al origen histórico del Estado y sus diversas concepciones en las Ciencias Sociales.

El segundo capítulo es una revisión de la perspectiva institucional, referida a sus elementos constitutivos y funciones, que también incluye subtemas como el Estado Constitucional, el Estado Democrático y la relación Estado-Burocracia.

El tercer capítulo presenta las estructuras de funcionamiento del Estado, con una breve descripción de los actores individuales y colectivos que participan en la dinámica estatal, así como también de los mecanismos más utilizados en los procesos de toma de decisión pública; seguidamente, el cuarto capítulo se enfoca especialmente hacia el quehacer estatal, con referencia a las tareas, fines y recursos esenciales y necesarios para la actividad política.

El quinto capítulo está dedicado a la transformación del Estado Moderno en el marco de las sociedades contemporáneas y hace alusión a la necesidad de “reinventar el Estado” para adaptarse a los nuevos desafíos. Finalmente, se incluye un capítulo de bibliografía y recursos de investigación y consulta que, en opinión del autor, son fundamentales para el estudio del Estado.

El valor académico de este texto reside en su practicidad y dinamismo, dado que cada uno de los temas es explicado en un lenguaje sencillo, sin perder por ello rigurosidad conceptual o teórica. El libro también incluye recursos gráficos muy útiles para apoyar el estudio y la enseñanza de su contenido.

### ***La Construcción del Estado: Hacia un Nuevo Orden Mundial en el Siglo XXI***

Francis Fukuyama. 2004. Barcelona. Ediciones B Grupo Zeta.

El reconocido escritor estadounidense, famoso por su tesis sobre el fin de la historia, presenta en esta obra un interesante análisis acerca de la necesidad de incrementar la capacidad institucional de los Estados para resolver los complejos problemas que aquejan a las sociedades contemporáneas.

El libro consta de cuatro capítulos donde el autor plantea, entre otras ideas, el fortalecimiento del Estado en su núcleo funcional e institucional básico (cumplimiento efectivo de la ley, establecimiento del orden social y económico, administración pública eficiente), en contraposición a las tesis que promueven la expansión de la actividad estatal. Al respecto, señala categóricamente que es inútil tener Estados que se ocupan de muchas tareas, si estos no son capaces de cumplir eficientemente con las funciones básicas que le han sido histórica y constitucionalmente otorgadas, ya que para él esto representa una falacia política.

Otra tesis interesante del libro está relacionada con los factores que diferencian los Estados Fuertes de los Estados Débiles (aquellos que carecen de la capacidad para cumplir con las tareas mínimas), que según Fukuyama, pueden sintetizarse en cuatro condiciones: i) el diseño organizacional, ii) el entramado político, iii) la base de legitimación y iv) el contexto cultural. De ellos, el autor señala que el más importante para el desarrollo de la capacidad institucional es el primero, referido a la Administración Pública, dado que los modelos de gestión no son estáticos ni rígidos, por lo que pueden y deben ajustarse a los requerimientos externos e internos del sistema político.

Los otros factores son difíciles de conseguir, pues obedecen a dinámicas políticas, sociales, económicas y culturales concretas que no están presentes en todos los países; así, se advierte que la

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

debilidad o la fortaleza institucional de un Estado depende en gran medida del contexto particular en que se halla inmerso y no existe una “fórmula mágica” que pueda ayudarle a alcanzar estos objetivos.

Ahora bien, teniendo en cuenta la relevancia que tiene la Administración Pública en el proceso de fortalecimiento institucional de los Estados Débiles, el autor dedica un capítulo completo de su obra a estudiar los principales aportes y enfoques teóricos desde esta disciplina al campo organizacional. Allí, aprovecha para concluir que, en la mayoría de casos, la incapacidad institucional de un Estado es la consecuencia de una estructura burocrática débil caracterizada por la ausencia de fines y objetivos claros, la falta de mecanismos eficientes de comunicación entre ciudadanos y funcionarios, y la lentitud en la toma de decisiones que representen los intereses del grueso de la sociedad.

La obra cierra argumentando que los Estados Débiles no solo constituyen un problema y un peligro para sí mismos, sino que muchos de los problemas públicos que afectan el orden mundial (narcotráfico, trata de personas, pandemias, etc.) tienen su génesis en ellos, influenciando de manera negativa a la comunidad internacional y a los propios Estados Fuertes, que muchas veces se ven abrumados o sobrepasados institucionalmente por estos factores externos.

El texto es de gran interés para el campo de la Administración Pública porque allí se aborda al Estado como una organización política que se sustenta en las entidades y organismos que le conforman, siendo la gestión y el diseño institucional los pilares del desarrollo estatal. Adicionalmente, en el libro se plantea que antes de pensar en reformas de modernización se deben adoptar políticas



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

públicas orientadas al fortalecimiento de la capacidad de respuesta del Estado a los desafíos actuales, una tarea que, sin duda, solo puede ser cumplida por quienes trabajan (o aspiran a hacerlo) por y para Él.

### ***Teoría del Estado: modelos históricos de Estado***

Simón Younes Jerez. 2008. Bogotá. Instituto Superior de Pedagogía - Universidad Autónoma de Colombia.

Este libro es un manual práctico para conocer y comprender diferentes concepciones sobre el Estado a lo largo de la historia. A través de once capítulos, el autor traza una línea de tiempo teórica que va desde la definición teocrática del Estado propuesta por San Agustín y Santo Tomás, pasando por la teoría organicista y contractualista de la modernidad, hasta los enfoques jurídicos del Estado de Derecho y el Estado Social de Derecho.

En cada uno de los capítulos, se exponen los autores más importantes de cada corriente teórica y los rasgos distintivos de ese enfoque; así mismo, se propone una definición del Estado desde esa concepción específica y, finalmente, se establece la relevancia de esa vertiente para la comprensión global del Estado como fenómeno político.

Este texto ofrece una aproximación básica a las principales teorías sobre el Estado y puede constituirse en una guía de consulta de los diferentes autores (sus obras e ideas centrales) que en el marco de la filosofía, la ciencia política y el derecho se han ocupado de analizar este tema en profundidad.

## Temas asociados al estudio del estado

En este apartado se incluyen obras relacionadas con el Estado latinoamericano y el Estado colombiano, por su relevancia en el estudio del entorno político y administrativo y como ejercicio de autocontextualización. Esto no significa que no existan textos igualmente interesantes sobre el desarrollo del Estado en otros lugares del mundo, ni tampoco que los estudios sobre el Estado únicamente estén referidos a su historia o conceptualización; por el contrario, la literatura sobre la importancia del Estado para otros temas de actualidad como Derechos Humanos, Medio Ambiente, Gobierno y Políticas Públicas, solo por mencionar algunos, es aún más polifacética, extensa e igualmente enriquecedora.

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

### ***El Estado en América Latina: continuidades y rupturas***

Mabel Thwaites Rey (editora). 2012. Santiago de Chile. Arcis - Clacso.

Este libro es una colección de artículos escritos por el grupo de investigación El Estado en América Latina. Continuidades y Rupturas, perteneciente al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). En ellos se ofrece una mirada reflexiva sobre la dinámica político-institucional que se vive en la región en la era posneoliberal.

El texto se divide en cuatro grandes apartados. El primero está conformado por cinco escritos que proponen en su conjunto una revisión teórica sobre el lugar del estado latinoamericano en el marco de la globalización. En ellos se analizan los procesos políticos que están ocurriendo actualmente

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

en la región y se plantea la necesidad de construir un modelo de estudio propio que reconozca la especificidad del caso latinoamericano.

El segundo apartado presenta tres estudios de caso (México, Chile y El Salvador), donde los autores reconstruyen —cada uno a su manera— la trayectoria histórica del Estado en estos países, desde su origen hasta la actualidad.

El tercer capítulo comprende dos artículos dedicados al Estado argentino, por ser un caso emblemático y de gran interés para su estudio en América Latina. Adicionalmente, se incluye un texto sobre la transformación del Estado en Uruguay desde 2005, momento en que se plantea una ruptura radical con el modelo neoliberal de la década de los noventa.

El último apartado está reservado para el análisis de tres países andinos: Ecuador, Venezuela y Bolivia, que en este escenario regional de renovación estatal constituyen los casos más interesantes de emancipación política y transformación institucional.

A pesar de que la selección de ejemplos es arbitraria y obedece a un criterio particular de los investigadores, la metodología comparada empleada en el libro es de gran utilidad para quienes estén interesados en aproximarse al estudio del Estado en América Latina, a partir de diversas interpretaciones y perspectivas de análisis relacionadas con la dinámica política particular de cada país en la región. A lo anterior debe agregarse que todos los artículos son investigaciones recientes, lo que permite conocer los ejes de discusión que orientan actualmente el análisis del contexto político latinoamericano.

El libro está disponible en línea en <https://goo.gl/JF6u78>.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

### ***Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual***

Carlos Acuña (editor). 2011. Buenos Aires. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Proyecto de Modernización del Estado.

El libro es una colección de textos clásicos y algunos relativamente recientes sobre el Estado y las políticas públicas en América Latina, que recoge los aportes y ejes centrales de discusión sobre este tema desde 1970 hasta la actualidad.

La primera parte del documento, denominada “Explicando el Estado”, es una revisión teórica de carácter histórico sobre la naturaleza, estructura y funcionamiento del Estado. Allí se incluyen textos de autores latinoamericanos reconocidos como Guillermo O’ Donell y Oscar Oslack, así como de escritores de otras latitudes como Adam Przeworski y Theda Skocpol.

En la segunda parte se incluyen artículos sobre las reformas neoliberales entre 1980 y 1990 (Acuña & Smith; Bresser Pereira), la descentralización (Borja), la globalización y el Estado-Nación (Mann) y, finalmente, el “mimetismo institucional” (Mény), fenómenos que, en su conjunto, han afectado directa o indirectamente el desarrollo del Estado en América Latina.

El tercer capítulo está dedicado a las políticas públicas vistas en tres perspectivas: como arreglos político-institucionales, como lógica de acción colectiva y como mecanismo para el mejoramiento de la gestión pública. En total, son trece artículos que ofrecen una mirada amplia y diversa sobre este tema y su relevancia en la comprensión del quehacer estatal en América Latina.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

Finalmente, la última parte se dedica al Estado argentino analizado desde dos perspectivas antagónicas pero complementarias: la estructuralista, defendida por Guillermo O' Donell, y la neoinstitucionalista, de Spiller y Tomassi.

Este libro es un excelente documento de consulta de artículos publicados en español sobre el Estado en América Latina, que al incluir textos sobre políticas públicas se convierte también en un referente para estudios más amplios en el marco de la Administración Pública.

Una versión en línea se encuentra disponible en: <https://goo.gl/Wuwwr4>.

### ***Revista Nueva Sociedad***

El Estado en Reconstrucción. Julio-agosto de 2007. Número 210.

Esta publicación, que se realiza desde 1972, presenta una edición especial dedicada completamente al análisis del Estado en América Latina. El documento consta de once artículos escritos por reconocidos académicos de la región, quienes abordan temas como la reforma al Estado, la democracia, la relación Estado-Mercado-Sociedad Civil, entre otros, en la era post-Consenso de Washington.

Uno de los artículos que llama la atención se titula "Conjeturas sobre el Estado en América Latina", escrito por Fernando Escalante. En este texto, el autor señala que en los últimos años, el narcotráfico, la informalidad y la inequidad han crecido exponencialmente en la región, haciendo necesaria

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

una presencia más fuerte del Estado. Con este análisis, Escalante pretende desmentir las tesis acerca del desmonte estatal, indicando que en América Latina el Estado se encuentra en un proceso de re-significación, no de desaparición; sin embargo, su futuro por ahora parece incierto.

Otro artículo de interés es “El Estado Democrático en América Latina: Hacia el desarrollo de líneas de investigación”, de Oscar Oslack, que hace una reconstrucción histórica del Estado latinoamericano e identifica algunos aspectos comunes entre los Estados de la región que podrían servir para comprender la naturaleza de la dinámica democrática en el continente.

Finalmente, un tercer artículo que vale la pena consultar es el texto de Bernardo Sorj denominado “Sociedad Civil y Estado en América Latina”, cuyo principal argumento se basa en que el fortalecimiento de las asociaciones civiles no constituye un síntoma del debilitamiento del Estado latinoamericano, ya que estas organizaciones aún no poseen el poder suficiente para sustituir y/o desplazar al Estado en sus labores fundamentales.

En general, todos los artículos de la revista son interesantes como ejercicio de lectura y aproximación al estudio del Estado latinoamericano; por ello, se recomienda consultar la revista completa, para obtener una visión ampliada del tema.

La revista se encuentra disponible en <https://goo.gl/j61jeE>.

***Violencia Política en Colombia: De la nación fragmentada a la Construcción de Estado***

Fernán González, Ingrid Bolívar y Teófilo Vásquez. 2007. Bogotá. Cinep.

Cercanos a la tesis de Charles Tilly respecto a la violencia como elemento constitutivo y constituyente de los Estados Modernos, los autores de este libro revisan la historia del Estado colombiano desde tres variables de estudio: territorio, conflicto armado y diseño político-institucional.

En la primera parte se explica que, a lo largo del territorio colombiano, los actores armados han desarrollado ordenamientos sociales paralelos al Estado, ante su incapacidad institucional para atender las necesidades de los habitantes de esas zonas “aisladas” o “marginales” y de resolver equitativa y eficientemente los conflictos que allí se presentan. De esa rivalidad en la autoridad se desprende gran parte de los problemas de legitimidad y gobernabilidad que aquejan al Estado colombiano.

La segunda parte, que es particularmente la más interesante para comprender la naturaleza del Estado colombiano, es un ejercicio teórico donde González, Bolívar y Vásquez se apoyan en las ideas de Charles Tilly y Norbert Elías sobre el origen del Estado para explicar su tesis de la presencia diferenciada del Estado, lo que significa que en el país, el desarrollo estatal se ha dado de forma social y territorialmente desigual, no solo por las condiciones geográficas que definen un escenario de centro-periferia, sino también por la fragmentación cultural que ha llevado a la configuración de “subculturas” regionales que no logran ser aglutinadas en un proyecto de nación.

La última parte es un recuento de los hechos sociales y políticos más importantes de la historia nacional, en los que se pueden evidenciar los efectos de combinar la marginalidad territorial con la

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

violencia política y la debilidad institucional, entre ellos la creación de estructuras de poder duales, la apropiación del Estado en manos de particulares y la disputa por el control geográfico, militar y político entre agentes del Estado y sectores de la sociedad civil legales e ilegales. Este texto es un interesante ejercicio de investigación y análisis que puede resultar muy útil para comprender la naturaleza del Estado colombiano desde una perspectiva histórica y teórica desarrollada desde la óptica del Estado Moderno Europeo.

### ***El Estado en Colombia***

Luis Javier Orjuela (editor). 2010. Bogotá. Universidad de los Andes.

Este texto se escribió como conmemoración de los cuarenta años del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes y recoge algunas de las investigaciones más sobresalientes que durante este tiempo se hicieron sobre el Estado colombiano.

Como lo señala Orjuela en la introducción, los artículos seleccionados pueden clasificarse en cuatro grandes enfoques: marxista, sociogenético, Failed State y la vertiente elitista.

Un artículo representativo de la primera corriente es el texto de Francisco Leal sobre el declive del modelo bipartidista en Colombia como un factor explicativo de la debilidad institucional del Estado. Sobre este tema, es posible encontrar también en este libro un interesante texto de Fernán González.

En relación con el segundo enfoque, es preciso señalar que desde esta óptica, el Estado es fruto de las interacciones sociopolíticas históricas y de orden colectivo; en ese sentido, un artículo que



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

aborda con bastante amplitud el tema es el de Íngrid Bolívar y Fernán González, donde explican que en Colombia el proceso histórico de configuración estatal siempre ocurrió en el marco de la violencia inflingida desde el Estado, pero también llevada a cabo por actores que, ante la ausencia institucional, instauraron instancias paralelas al orden social y jurídico legalmente constituido.

Otros artículos para destacar son los referentes a la tesis del Estado colombiano como Estado Fallido, en el que los escritos de Paul Oquist y el de Ana María Bejarano y Renata Segura son bastante ilustrativos y enriquecedores para comprender una de las variantes analíticas más influyentes en la actualidad para el estudio comparativo y de caso.

Finalmente, en relación con el último enfoque se destacan los textos de María Emma Wills y el artículo de Luis Javier Orjuela, quienes en términos generales señalan que el fortalecimiento del Estado debe acompañarse de una reconfiguración social, de una “revolución sociocultural” sustentada en la importante idea de construir un proyecto de Nación.

Sin duda alguna, los artículos del libro están organizados de forma cronológica con la clara intención de evidenciar el proceso evolutivo que han seguido los estudios sobre el Estado colombiano en las últimas décadas, desde una perspectiva clásica hasta la innovadora perspectiva antropológica, de la que se hace mención brevemente en la parte introductoria, pero de la que desafortunadamente no es posible encontrar ningún artículo dentro del libro.

No obstante, el texto constituye una interesante fuente de investigación y aproximación al estudio del Estado colombiano, no solo por la seriedad y calidad académica de cada uno de los artículos seleccionados, sino también por la variedad temática que, a pesar de su diversidad, mantiene un hilo conductor sobre las distintas formas en que se ha estudiado e interpretado el Estado en Colombia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

### *Realidades del Estado colombiano en el siglo XXI en un escenario globalizado*

Fernando Jordán Flórez (editor). 2009. Bogotá. Imprenta Nacional de Colombia.

Este libro, publicado por la Contraloría General de la República en asocio con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), es el resultado de un interesante proyecto de investigación sobre la situación del Estado Colombiano frente al nuevo orden mundial. La tesis principal del documento es que en el país hasta ahora se está empezando a tener conciencia sobre los efectos de la globalización en la dinámica política, la gestión institucional y las políticas públicas. En ese sentido, se hace una invitación a adoptar una mirada cosmopolita de la realidad nacional, entendiendo que algunos de los problemas que afectan a la sociedad colombiana son de carácter global o deben ser abordados en el marco de una agenda política mundial.

La primera parte del texto es un ensayo donde Fernando Jordán inicia con algunas reflexiones teóricas en torno al concepto tradicional de Estado-Nación y su valor explicativo de la realidad y el capitalismo globales. Posteriormente, el autor hace un estudio cualitativo y cuantitativo del Estado colombiano en el siglo XXI, tomando como punto de referencia tanto las políticas públicas y medidas jurídicas adoptadas por los gobiernos de turno para acoplarse al nuevo orden mundial, como indicadores de gestión del 2000 al 2007 en temas tan amplios como pobreza, infraestructura, competitividad, soberanía alimentaria, gobernabilidad, entre otros; sobre esta base, en un capítulo final, Jordán elabora una radiografía de la realidad nacional en el siglo XXI, a la luz de los indicadores mundiales de desempeño institucional.

La segunda parte es un compendio de estudios sectoriales asociados al proyecto de investigación referidos a los ajustes que se han realizado dentro del Estado colombiano para responder de manera eficiente a los desafíos que propone la globalización. En ese orden de ideas, se revisan por

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

separado temas como la política exterior, la implementación de nuevas tecnologías de la información (TIC), el mercado laboral frente a las nuevas formas de trabajo, el desarrollo de infraestructura tecnológica y redes de telecomunicaciones, la transformación del gasto militar y el desempeño macroeconómico.

El libro es interesante por la articulación metodológica entre teoría e indicadores de gestión que se utilizan para analizar el Estado colombiano en el panorama de la globalización; además de abordar un tema de actualidad y de interés nacional, representa un ejercicio de investigación promovido desde el sector público que, por su naturaleza institucional y pragmática, termina ofreciendo al lector una mirada analítica distinta a las tradicionales reflexiones académicas que suelen estar más cerca de la teoría que de la realidad.

### ***Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994***

Marco Palacios. 1995. Bogotá. Norma.

Este es un ensayo de seis capítulos que relata la historia de Colombia desde finales del siglo XIX hasta el siglo XX. En él se vislumbra la tesis del autor acerca de la violencia y la legitimidad como factores explicativos de la trayectoria política nacional.

Además de identificar los factores sociales, políticos y económicos distintivos de cada época, Palacios advierte que la violencia y la legitimidad se han insertado en el imaginario colectivo como formas de adquirir, administrar y mantener las estructuras de poder vigentes. Así, por ejemplo, señala que en el marco de la historia colombiana, la legitimidad no necesariamente va de la mano

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

con la legalidad, sino que en repetidas ocasiones, esta ha sido fruto tanto de medios clientelistas y/o criminales como de medidas político-constitucionales.

De igual manera ocurre con la violencia, que para Palacios constituye uno de los ejes estructurales de la dinámica política colombiana; para el autor, tanto los actores políticos institucionales y estatales (partidos políticos, fuerzas militares, etc.) como los que se encuentran en la ilegalidad (paramilitares, guerrillas, etc.) han hecho uso indiscriminado de ella, de modo que no existe diferencia real en las prácticas políticas implementadas por unos u otros para obtener el poder.

Otra tesis interesante de este libro tiene que ver con la idea de señalar la historia política nacional como un proceso de continuidad y ruptura donde los conflictos pasan de una época a otra, sin que haya mayor interés por resolverlos definitivamente. Desde esta perspectiva, los esfuerzos estatales y gubernamentales están orientados a paliar los efectos negativos de la lucha política, mas no de atacar sus raíces. En ese sentido, la ruptura se produce por la transformación del conflicto o por la adopción de mecanismos de respuesta distintos a los tradicionales.

Finalmente, llama la atención la descripción que hace el autor de la inserción de actores no políticos a la escena pública como la Iglesia, las mujeres, los sindicatos y la clase media industrializada; sin embargo, no explica la incidencia de ellos en la dinámica de violencia-legitimidad que define la dinámica política nacional.

El texto tiene un valor más histórico que político en términos académicos; no obstante, es interesante consultarlo para comprender el proceso de adaptación y reconfiguración institucional del Estado colombiano a lo largo del tiempo, a través de un ejercicio analítico que se aproxima bastante a la tesis de Charles Tilly sobre la relación intrínseca entre violencia, transformación y desarrollo estatal.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

### ***Elementos básicos del Estado colombiano: Guía para autoridades territoriales y ciudadanía***

Departamento Nacional de Planeación (DNP), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). 2011. Bogotá. Imprenta Nacional de Colombia.

Este libro tipo cartilla informativa didáctica tiene como objetivo principal explicar la organización y funcionamiento del Estado colombiano.

La guía se compone de ocho capítulos, iniciando con una identificación de los elementos constitutivos del Estado, así como sus principios, fundamentos organizativos y valores constitucionales. Posteriormente, en los capítulos tres al seis se detalla la organización estatal colombiana a nivel legislativo, ejecutivo de orden nacional y territorial, y judicial. Finalmente, en los capítulos siete y ocho se describen los organismos de control y la organización electoral, respectivamente.

El libro se recomienda por su practicidad y sencillez tanto para la consulta como para la enseñanza de la estructura organizacional del Estado colombiano, no solo porque hace una descripción detallada y a profundidad de cada una de las partes que lo componen, sino porque incluye gráficos, mapas conceptuales y notas de interés que facilitan la comprensión global del tema.

Se encuentra disponible en <https://goo.gl/Lbo085>.