

1. RESUMEN PRELIMINAR DE TESIS DE POSGRADO

Preliminary summary of graduate Thesis

MAESTRÍA

Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina

Las metamorfosis del Estado local en Colombia: *Entre protoestados fácticos y órdenes democráticos, en el norte del Cauca entre el 2007- 2013*

The metamorphosis of the local state in Colombia:

Between factual and proto- democratic orders, in northern Cauca
between 2007- 2013

Por María Paula Guáqueta Ramírez

Fecha de Recepción: 28 de julio de 2015.

Fecha de Aceptación: 03 de agosto de 2015.

RESUMEN

Esta tesis problematiza los efectos que han tenido los actores armados ilegales concebidos como “protoestados” sobre la seguridad, el desempeño fiscal, las actividades generadoras de empleo (legales e ilegales) y el sistema electoral en los municipios de Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio en el departamento del Cauca antes y después de la implementación de la Política de Consolidación, en el lapso de tiempo 2007-2013. Para responder esta pregunta de investigación, nos proponemos analizar los efectos que han tenido los actores armados ilegales concebidos como “protoestados” sobre la seguridad, el desempeño fiscal, las actividades generadoras de empleo (legales e ilegales) y el sistema electoral en los municipios de Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio en el departamento del Cauca antes y después de la implementación de la Política de Consolidación, en el lapso de tiempo 2007-2013.

En este marco general, nuestros objetivos específicos son: indagar los efectos de los actores armados ilegales concebidos como “protoestado” sobre la seguridad en Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio antes y después de la implementación de la Política de Consolidación, en el lapso de tiempo 2007-2013; analizar la implicancia de estos actores armados ilegales sobre el desempeño fiscal, antes y después de la puesta en marcha de dicha política; conocer su incidencia sobre las actividades generadoras de empleo (legales e ilegales) en los municipios de Consolidación en el departamento del Cauca; y por último, analizar sus efectos sobre el sistema electoral en Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio en el periodo analizado.

Para responderse estas preguntas, la presente tesis empleará una metodología cualitativa, para lo cual se trabajará con entrevistas semi-estructuradas elaboradas por la Corporación Arco Iris, en las que se pregunta por el

impacto de la Política Nacional de Consolidación Territorial en los municipios de Caloto, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao y Toribio. De igual modo, se recurrirá a los diferentes planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como departamental y municipal; se realizará una revisión documental de los informes gubernamentales y de cooperación internacional, noticias, indicadores oficiales, entre otros, que nos puedan brindar información en torno del tema que se analizara en la presente tesis.

Dicho todo esto, la hipótesis de trabajo plantea que la incapacidad del Estado Colombiano para hacer efectiva y/o real su soberanía en municipios, como los del departamento del Cauca, ha contribuido a que actores armados ilegales que vienen funcionando como “protoestados” se instauren en los territorios afectando la seguridad, el desempeño fiscal de los municipios, las actividades generadoras de empleo (legales e ilegales) y el sistema electoral. La puesta en marcha de la política de consolidación ha tenido algunas transformaciones sobre las variables anunciadas. En algunas zonas del departamento la presencia institucional ha iniciado su proceso, aumentando la cantidad de jueces, instaurando algunas entidades como la fiscalía, acción social, aumentando la inversión y una tendencia al alza en las votaciones en los municipios.

No obstante, cabe señalar que la política analizada se ha visto limitada por la falta de confianza de la población, el difícil acceso a determinadas zonas, el apoyo a los grupos armados ilegales por parte de los habitantes, la sustitución de las economías ilegales por legales, la mala relación de los pobladores con la fuerza pública y la presión de los grupos armados ilegales sobre la población. En este sentido, se podría insinuar que los actores armados ilegales mantienen el dominio sobre algunas de las zonas del norte del departamento del Cauca, y que la política no ha logrado cambios

profundos sobre los movimientos lentos que se han instaurando a través del tiempo.

Marco teórico

Según Oszlak (2012:2) la conformación del Estado nacional supone a la vez la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad, y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio. El Estado es, de este modo, relación social y aparato institucional. El autor propone que la existencia del Estado se verificaría a partir del desarrollo de un conjunto de atributos que definen la “estaticidad” –la condición de “ser Estado”-, es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. La estaticidad supone la adquisición de una serie de propiedades:

- 1) Capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales;
- 2) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción;
- 3) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y
- 4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismos de dominación (Oszlak, 2012: 2-3).

En correspondencia con lo anterior, podríamos decir que las instituciones condicionan el desarrollo económico, político, social y cultural de toda sociedad. Colombia hace varias décadas ha venido encontrándose con

que las acciones de los actores armados ilegales, más la actividad del narcotráfico y la minería ilegal, le han significado una amenaza a su estructura institucional. Por lo tanto, es pertinente para los fines de la investigación trabajar bajo el enfoque institucionalista propuesto por la ciencia política. De acuerdo con Rhodes (1997: 56) el método institucionalista tradicional o clásico es descriptivo-inductivo, de tipo formal-legal e histórico-comparativo. Emplea técnicas del historiador e investiga acontecimientos, épocas, personas e instituciones específicas, produciendo estudios que describen y analizan sistemáticamente fenómenos que han ocurrido en el pasado y que explican acontecimientos políticos contemporáneos a partir de otros anteriores. El énfasis se pone en explicar y en comprender, no en enunciar leyes.

Bajo este marco, planteamos que el enfoque institucionalista es entendido como las reglas del juego; las instituciones se convierten en los ejes de la actividad política, encauzan las interacciones de los actores políticos, permiten prever desarrollos futuros y colaboran sustancialmente en la solución de conflictos (Losada & Casas, 2008: 163). Por ello, las instituciones políticas son “instrumentos” y el Estado es una agrupación humana en la que rige cierta relación de poder entre sus componentes individuales y asociados [(Finer, 1932:181), citado en Rhodes, 1997].

Dentro del institucionalismo se encuentra el enfoque neo-institucionalista el cual centra su interés en el acontecer político, y del cual se tomarán algunas herramientas y aportes para el análisis de la presente tesis. La definición de institución para el neo-institucionalismo se refiere no sólo a “la constitución y a las prácticas políticas formales” sino también a “redes organizativas menos formales” (Rhodes, 1997: 188). Por lo que en este enfoque la investigación de los fenómenos políticos parte de las instituciones, como rasgo estructural de la sociedad, o de la forma de gobierno. Sin

embargo, se postula que este análisis debe estar también informado por un escrutinio del comportamiento individual, las ideas y los intereses en juego (Losada & Casas, 2008).

Losada y Casas (2008) distinguen entre las instituciones formales e informales, las primeras de ellas se entienden como soluciones contractuales a problemas de cooperación, mientras que las informales, se consideran como soluciones convencionales a problemas de coordinación. Se desarrollan en el marco de las convenciones sociales, el conocimiento común, la apropiación de normas y los parámetros de la cultura adquiridos a través de los procesos de socialización. De igual modo, Gerard Roland (2004) distingue entre “instituciones de movimiento lento” –tales como la cultura– e instituciones de movimiento rápido –como las normas y los proyectos organizacionales– (García y Revelo, 2011: 17). Estaríamos ante un marco que nos ofrecería instituciones informales y formales que posiblemente compartan movimientos.

La realidad social en la cual intervienen las instituciones es algo interconectado. Las instituciones tienen en principio una capacidad de incidencia en la sociedad; pero esa capacidad para producir cambios está condicionada –en una relación de recíproca incidencia– por la existencia de estructuras profundas de tipo cultural, político o económico. Por ello, es una tarea difícil cambiar la realidad a través de reformas institucionales; como lo explica Alejandro Portes (2006:20), debe existir una conexión adecuada y efectiva, entre el diseño institucional y dichas estructuras profundas [(Portes, 2006), citado en García, Revelo, 2011: 17]. Es decir, que las instituciones funcionarían como entornos sociales de/y constitutivos por los contextos en los cuales operan. En Colombia, con el fin de recuperar la presencia institucional y autoridad en los territorios abandonados por el Estado y dominados por grupos armados ilegales, “protoestados”, se implementa la Política de Consolidación con

el gobierno de Juan Manuel Santos, iniciando su operación en el Norte del Cauca en 2011.

La política de “Consolidación” prevé el desarrollo de cuatro fases, que buscan impactar de manera positiva los territorios buscando construir y/o restablecer los elementos configurativos de la “estatidad” presentados por Oszlak (2012). La primera de las fases es alistamiento: en ella se crean los Centros de Coordinación Regional y se elaboran los Planes de Acción Regional. La segunda corresponde a la recuperación: en donde se adelantan operaciones enfocadas a la recuperación de la seguridad territorial. La tercera es la transición: a medida que se va estableciendo el control territorial por parte del Estado, la intensidad del esfuerzo militar va siendo sustituida por la presencia permanente de la Policía nacional y el acceso a la justicia. Al mismo tiempo se va haciendo efectiva la presencia de la institucionalidad pública y privada para el desarrollo social y económico. Y finalmente la fase de la estabilización: que consiste en la integración de esfuerzos enfocados a promover la presencia integral y permanente del Estado en el territorio (CCAI, 2010: 10-11).

De acuerdo con las entrevistas realizadas, en lo que respecta a la presencia institucional, y en buena medida a la efectividad de la política, se puede advertir que el proceso está condicionado por estructuras profundas de tipo cultural, político y económico. De este modo, el contexto en el cual pretende operar ha estado expuesto a las lógicas impuestas por los actores armados ilegales, lo que podría plantear movimientos lentos en las mismas instituciones informales propias de las dinámicas cotidianas de sus habitantes; como por ejemplo, la negociación comercial de la minería ilegal o de la coca, actividades que dinamizan las economías locales y que van constituyendo códigos operantes en la población, difíciles de impactar con los movimientos rápidos de las instituciones formales, en marcados en la política.

Palabras clave: Consolidación del Estado, Efectos, Protoestados.

Keywords: *State Consolidation, Effects, Protostates.*

Referencias bibliográficas

- Bejarano, A., & Pizarro, E. (2010). Colombia: el colapso parcial del Estado y la emergencia de los protoestados . En L. J. Orjuela, *El Estado en Colombia*. Colombia: 40 años Ciencia Política, CESO, FCS. 2010: 381-413.
- CCAI. (2010). *Reporte ejecutivo Plan Nacional de Consolidación* . Reporte ejecutivo, CCAI, Bogotá.
- García, M., & Revelo, J. (2011). Introducción: Instituciones, conflicto armado y poder político en el municipio colombiano (2001-2011). En M. García, J. Rodríguez, M. García, J. Revelo, & J. Espinosa (2011). *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá, Colombia: Ediciones Antropos.
- Losada, R., & Casas , A. (2008). Enfoques que privilegian las instituciones. En R. Losada, & A. Casas, *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectiva de la ciencia política*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- (MOE), M. d. *Retos electorales, riesgos y recomendaciones* .Colombia: Torre Blanca.
- (MOE), M. d. (2010). *Hacia una política criminal electoral*. Colombia: Torre Blanca.
- (MOE), M. d. (2011). *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales en Colombia 2011*. Colombia: Torre Blanca.
- (MOE), M. d. (2014). *Mapas y factores de riesgo electoral*. Colombia. Torre Blanca.
- Oszlak, O. (2012). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización social*. Buenos Aires: Ariel.
- Rhodes, R. (1997). El Institucionalismo. En Marsh D. y Stoker (Eds.). *Teorías y Métodos de la Ciencia Política*, 53-67. Madrid: Alianza.

DATOS DE LA TESISTA

Tesista: María Paula Guáqueta Ramírez.

Directores: Silvia Hirsch y Santiago Lodoño.

Cohorte: 2010-2011.

CV Abreviado: Politóloga con énfasis en Gobernabilidad Democrática. Aspirante a título de MA Política Pública para el Desarrollo con Inclusión Social y con Diplomatura Superior en Antropología Social y Política en FLACSO, Argentina. Fue docente e investigadora de la Pontificia Universidad Javeriana - Cali. Actualmente, se desempeña como asesora académica en la Dirección de Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador, Argentina. Correo electrónico: paulitagr@hotmail.com