

**Entre expertos, burocracias y legitimidad: una para-etnografía de la cooperación internacional y el monitoreo a la implementación del Acuerdo de Paz**

Trabajo de grado para optar al título de Antropóloga

*Alejandra Orjuela García*

Tutor: Juan Pablo Vera Lugo

Carrera de Antropología  
Facultad de Ciencias Sociales



Febrero 2020

## Contenido

<b>Agradecimientos .....</b>	<b>2</b>
<b>Introducción. Aproximaciones al aparato burocrático de implementación del Acuerdo .....</b>	<b>3</b>
Contexto.....	3
El caso de investigación.....	7
Problema .....	10
Enfoque conceptual.....	12
Justificación .....	15
Aproximación metodológica.....	17
Estructura del trabajo de grado .....	22
<b>Capítulo I. Conocimiento, autoridad y legitimidad en el aparato burocrático de la implementación del Acuerdo.....</b>	<b>24</b>
Conocimiento experto en la implementación del Acuerdo.....	24
Relación entre actores: flujos e intereses .....	27
El aparato burocrático de la implementación del Acuerdo.....	34
Diseño de la metodología de monitoreo a la implementación del Acuerdo: negociación en el aparato burocrático.....	39
La ilusión de lo “técnico” .....	44
<b>Capítulo II. Cooperación internacional humanitaria y desarrollo en la implementación del Acuerdo: entre lo público, lo privado, lo local y lo transnacional. ....</b>	<b>48</b>
La implementación del Acuerdo: una responsabilidad del sector público .....	48
Entre lo local y lo transnacional .....	51
Entre lo público y lo privado .....	56
Configuración humanitaria del desarrollo y la política social .....	58
La otra Colombia como foco de las intervenciones humanitarias de desarrollo .....	65
El uso político del humanitarismo, el desarrollo y la cooperación internacional .....	73
<b>Conclusiones. El aparato burocrático de la implementación del Acuerdo como mecanismo de auto-legitimación e intermediario entre lo global y lo territorial .....</b>	<b>75</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>80</b>

## **Agradecimientos**

A mi familia, por la paciencia en este proceso y el patrocinio de una carrera tan poco taquillera como la antropología.

Al director de la firma consultora, por su apertura: por el voto de confianza que me tuvo hace un año cuando decidió abrirme las puertas y autorizar la realización de esta investigación.

A mi equipo de trabajo, por permitirme trabajar a su lado, por las reflexiones que eso me generó y por los múltiples aprendizajes que eso me ha dejado.

A Juan Pablo, por la revisión rigurosa de cada uno de los apartados y por las constantes recomendaciones.

A Dayan, por el apoyo, los consejos y la disposición constante a escuchar las inquietudes que me generó este trabajo.

A Natalia, por abrirme el camino que me llevó a esta investigación.

A las otras personas que a través de conversaciones o de la lectura preliminar de este documento, contribuyeron con sugerencias y compañía.

## **Introducción. Aproximaciones al aparato burocrático de implementación del Acuerdo**

### *Contexto*

El 26 de septiembre de 2016 en Cartagena de Indias, tras cuatro años de negociación, el gobierno de Colombia (representado por el entonces presidente Juan Manuel Santos) y la guerrilla de las FARC-EP (representada por su máximo comandante, Rodrigo Londoño) firmaron el Acuerdo de Paz de la Habana. La ceremonia en la que se firmó este Acuerdo hacía parecer que esto no tenía vuelta atrás: políticos influyentes y miembros de la comunidad internacional llegaban vestidos de blanco para mostrar su apoyo a la decisión que permitiría ponerle fin al conflicto armado con la guerrilla más antigua de Latinoamérica.

Tras esta ceremonia, el Acuerdo de la Habana fue sometido a un plebiscito. Las votaciones del 02 de octubre de 2016 le dieron la victoria al “No”. Debido a esto, el Acuerdo tuvo que ser modificado, lo cual implicó un proceso de renegociación, tanto entre el gobierno y las FARC-EP, como con los promotores del “No”. Un mes después del plebiscito se llegó a un nuevo pacto que se firmó el 24 de noviembre en el Teatro Colón de Bogotá: el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (en adelante el Acuerdo). Esta fue una ceremonia mucho más sobria que la anterior, en la que el auditorio ya no se vestía de blanco, ni se oían las voces de los niños cantándole a la paz. Sin embargo, lo acordado aun contaba con el apoyo de muchos colombianos y de la comunidad internacional, como mencionaban los medios de comunicación al referirse a los organismos multilaterales, gobiernos extranjeros y agencias de cooperación internacional que habían participado del proceso de negociación como garantes y que participarían en su implementación como donantes, operadores y asistentes técnicos. Este segundo Acuerdo no fue refrendado a través de un plebiscito, sino que fue ratificado por el Senado y la Cámara de Representantes, lo cual dio vía libre para empezar el proceso de implementación.

Este ha sido uno de los muchos procesos de negociación que ha habido en Colombia. Desde los años 80 el gobierno colombiano ha llevado a cabo múltiples esfuerzos de negociación, y ha diseñado e implementado su propio arreglo institucional para ponerle fin a las insurgencias y a diferentes grupos armados al margen de la ley. Muchos de estos esfuerzos han fracasado, pero muchos otros han culminado exitosamente. Esta experiencia ha producido no solo diferentes

formas de conocimiento sobre el conflicto y la negociación, sino también instituciones, relaciones y burocracias que han terminado por formar el estado colombiano (Vera 2017).

Siguiendo el recorrido que hace Vera (2017) para rastrear el desarrollo de la política social en el país ligada al conflicto armado, puede verse que desde el gobierno de Belisario Betancourt (1982-1986) hasta el de Juan Manuel Santos (2010-2018), ha habido un esfuerzo por alcanzar la paz negociada en el país, lo cual ha tejido un entramado de relaciones institucionales. Durante estas cuatro décadas, la forma de aproximarse al conflicto y las estrategias para alcanzar la paz han pasado por programas, políticas y estructuras institucionales relacionadas con el desarrollo como el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)<sup>1</sup>, la Red de Solidaridad Social (RSS)<sup>2</sup>, la Agencia Presidencial de Acción Social y Cooperación Internacional<sup>3</sup>; por otras direccionadas a la restitución de derechos y la reconciliación como el Programa Presidencial para la Reintegración<sup>4</sup>, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación<sup>5</sup>, la Unidad para las Víctimas<sup>6</sup> y el Centro Nacional de Memoria Histórica<sup>7</sup>; y otros enfoques y políticas para alcanzar la paz desde la perspectiva del triunfo militar como el Plan Colombia<sup>8</sup>.

Esto evidencia que el desarrollo de arreglos institucionales y políticas para enfrentar el conflicto y construir paz, se convirtió en un objetivo público nacional por lo menos desde la década

---

<sup>1</sup> Programa presidencial instaurado en el gobierno de Belisario Betancourt, destinado a hacer presencia estatal en las zonas marginadas del país y fomentar su desarrollo.

<sup>2</sup> Creada en el gobierno de Ernesto Samper como una contribución a la estrategia de desarrollo destinada a los grupos más vulnerables de la población colombiana. Esta red buscaba la articulación de esfuerzos entre las instituciones del estado, el sector privado, la comunidad organizada y los organismos no gubernamentales (Jaramillo, 2005).

<sup>3</sup> Creada en el gobierno de Álvaro Uribe con el propósito dirigir recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales destinados a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia. Esta agencia coordinó y promovió la cooperación y a través de ello administró el componente social del Plan Colombia.

<sup>4</sup> Creado durante el gobierno de Cesar Gaviria con la desmovilización diversos grupos guerrilleros. Inició un proceso institucional en torno a la reincorporación que hoy se mantiene con la Agencia Colombiana para la Reintegración.

<sup>5</sup> Creada por la Ley de Justicia y Paz (ley 975 de 2005) con el objetivo de garantizar a las víctimas su participación en procesos de esclarecimiento judicial y la realización de sus derechos, hacer seguimiento a los procesos de reincorporación y adelantar acciones de reconciliación.

<sup>6</sup> Institución creada a partir de la Ley 1448 de 2012 con el fin de coordinar las medidas de asistencia, atención y reparación y articular a las entidades que hacen parte del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

<sup>7</sup> Establecimiento público que reúne y recupera todo el material documental, testimonios orales y por cualquier otro medio relativos a las violaciones de que trata el artículo 147 de la Ley 1448.

<sup>8</sup> Acuerdo militar y diplomático firmado entre el gobierno de Andrés Pastrana y el de Estados Unidos, destinado a combatir a los carteles de la droga colombianos y a los grupos guerrilleros. El gobierno definió este acuerdo como un conjunto de proyectos de desarrollo para canalizar los esfuerzos compartidos de organizaciones multilaterales y gobiernos extranjeros hacia la sociedad colombiana (Vera, 2017).

de los 80. Esto ha estado atravesado por algunos elementos: la búsqueda del desarrollo para las regiones que han sido afectadas por el conflicto y, de la mano con eso, la asistencia a las poblaciones vulnerables que habitan esos territorios. Para esto, se han articulado las lógicas del capital privado y del conocimiento experto global para la construcción de paz, lo cual se ve reflejado en la constante presencia que ha tenido la comunidad internacional en la historia de la paz negociada en Colombia tanto en términos políticos, como económicos.

Lo anterior ha creado un engranaje interinstitucional particular que es configurado, no solo por el estado, sino por formas de conocimiento y de financiación foráneas. Estas le dan un sentido específico a la manera como el estado se relaciona con los actores asociados al conflicto armado: con grupos al margen de la ley, actores institucionales, individuos (desplazados, víctimas, excombatientes etc.) y comunidades (grupos étnicos, campesinos, sujetos de reparación colectiva etc.).

El Acuerdo firmado en el 2016 refleja este engranaje institucional. Con miras a la construcción de una paz estable y duradera, este Acuerdo aborda 5 puntos clave: i) la transformación del campo colombiano; ii) la apertura democrática en temas de participación política; iii) la terminación del conflicto interno con las FARC-EP (cese al fuego y reincorporación de los excombatientes); iv) la solución al problema de drogas ilícitas; y v) el acuerdo sobre las víctimas del conflicto (en lo relacionado con el sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición, así como en cuanto a la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos). Cada uno de estos puntos ha requerido la creación de estructuras institucionales para su implementación, como lo muestra la tabla a continuación.

Puntos	Instituciones
1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral	Agencia de Renovación del Territorio <sup>9</sup>
2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad <sup>10</sup>
3. Fin del Conflicto	Agencia Colombiana para la Reintegración <sup>11</sup> / Consejo Nacional de Reincorporación <sup>12</sup>
4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito <sup>13</sup>
5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto	Jurisdicción Especial para la Paz <sup>14</sup> / Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición <sup>15</sup>

*Tabla 1. Relación entre puntos del Acuerdo y estructuras institucionales creadas para su implementación*

Los puntos del Acuerdo, y las estructuras institucionales que se han creado para su implementación, dan continuidad a un modelo de construcción de paz que, como ya he dicho, tiene antecedentes por lo menos desde 1982. El enfoque en el desarrollo y la asistencia a las poblaciones vulnerables es algo que sigue vigente y que puede verse en los puntos que componen el Acuerdo. La búsqueda del desarrollo es evidente en el punto uno, mientras que la asistencia a las poblaciones vulnerables es evidente en el punto tres con las medidas implementadas para la población excombatiente, y en el punto cinco con las víctimas del conflicto.

Actualmente el interés por apoyar estas medidas es compartido por muchas instituciones, organizaciones y empresas. La implementación del Acuerdo es un lugar de encuentro entre

<sup>9</sup> Entidad adscrita a la Presidencia de la República que, de acuerdo con el Decreto 2366 de 2015, tiene como objeto “coordinar la intervención de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto.

<sup>10</sup> Creada a partir del decreto ley 154 de 2017 con el objetivo de “diseñar y hacer seguimiento de la Política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo aquellas que afectan a líderes y defensores de derechos humanos y movimientos sociales.”

<sup>11</sup> Entidad adscrita a la Presidencia de la República que, de acuerdo con el Decreto 897 de 2017, tiene como objeto “gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y Normalización de los integrantes de las FARC-EP.

<sup>12</sup> Instancia creada por el Acuerdo, cuyo objetivo es definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC-EP. Está integrado por dos miembros del Gobierno Nacional y dos miembros las FARC-EP (Agencia para la Reincorporación, 2019).

<sup>13</sup> Programa creado a partir del decreto 896 de 2017 con el objetivo de impulsar la construcción de proyectos productivos sostenibles como alternativa a los cultivos de uso ilícito en el país.

<sup>14</sup> Creada a partir del decreto 1592 e 2017 para satisfacer los derechos de las víctimas a la justicia, ofrecerles verdad y contribuir a su reparación. Tiene la función de administrar justicia transicional y conocer de los delitos cometidos en el marco del conflicto armado que se hubieran cometido antes del 1 de diciembre de 2016.

<sup>15</sup> Entidad creada a partir del decreto 588 de 2017 con el objetivo de conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto armado, contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas durante el mismo y ofrecer una explicación amplia de su complejidad.

entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales que están enfocando sus esfuerzos en iniciativas dirigidas a la construcción de paz. Examinando las diferentes estrategias para apoyar la implementación del Acuerdo, en febrero del 2019 encontré un trabajo como asistente de investigación en una firma consultora<sup>16</sup>. En ese momento, la firma iba a empezar a trabajar en un proyecto con una organización multilateral de cooperación que estaba apoyando la implementación del Proceso de Paz en Colombia, así que tomé el trabajo y me vinculé al proyecto. Al entrar a trabajar en esta firma, empecé a evidenciar la presencia de un entramado institucional complejo que se convirtió en el centro de esta investigación.

### ***El caso de investigación***

La implementación del Acuerdo ha contado con el apoyo de diversas entidades de carácter público, privado, nacional e internacional. Por un lado, están las instituciones públicas mencionadas en *la tabla 1*. Por otro lado, están las entidades de cooperación internacional. Estas son instituciones extranjeras que representan los intereses de solidaridad de los países del primer mundo hacia los del tercero en temas relacionados con la cooperación para el desarrollo y la asistencia a poblaciones vulnerables. También están las organizaciones no gubernamentales (en adelante ONGs), fundaciones y entidades privadas que ponen en marcha los recursos de cooperación y actúan como operadores de las políticas y proyectos relacionados con la implementación del Acuerdo.

El caso que ocupa a esta investigación se trata de una organización de cooperación multilateral que apoya la implementación del Acuerdo a través del financiamiento y el acompañamiento a una serie de proyectos que buscan materializar lo acordado. Para esto, en el 2016, la organización creó un fondo por medio del cual agrupa y canaliza los recursos provenientes de sus donantes (países que tienen intereses políticos afines en pro de la implementación del Acuerdo), los orienta de forma estratégica y así optimiza los apoyos técnicos y económicos que brinda. Para ejecutar este fondo, la organización de cooperación contrató a una compañía multinacional que está a cargo de su asistencia técnica. Esta, a su vez, contrató una firma

---

<sup>16</sup> Con el fin de evitar posibles controversias entre los diferentes actores y organizaciones implicadas en este caso y respetando el acuerdo de confidencialidad al que se llegó con la firma consultora, se hará uso del anonimato. Este acuerdo se describirá más a fondo en el apartado *Aproximación metodológica*.



colombiana de consultoría para contar con la experticia local necesaria para llevar a cabo un proceso de monitoreo a los proyectos financiados por la organización de cooperación multilateral.

En sus documentos institucionales, la organización de cooperación se describe como un actor que ha ganado legitimidad y reconocimiento en Colombia como agente clave en la consolidación de paz. Esto debido a las contribuciones que ha hecho durante los últimos 20 años al desarrollo económico y social en el país, así como a aliviar el sufrimiento de las víctimas del conflicto a través de diversas intervenciones. El apoyo que la organización de cooperación busca darle a la implementación del Acuerdo se concentra en estrategias relacionadas con la estimulación del desarrollo de las zonas rurales que históricamente han sido afectadas por el conflicto, el reforzamiento de la presencia del estado en esas áreas, la reconstrucción del tejido social y el apoyo a la reincorporación económica y social de los excombatientes. Es decir, la creación de este fondo es, según lo establece la organización de cooperación en sus documentos internos, una muestra de solidaridad y apoyo al gobierno colombiano en la implementación del Acuerdo y la transformación de Colombia.

En este proceso, la organización de cooperación ha aportado más de 120 millones de euros, con los cuales está financiando 25 proyectos de los cuales 22 son productivos. Estas acciones se concentran en áreas rurales que históricamente han sido afectadas por el conflicto armado<sup>17</sup>. La organización de cooperación busca apoyar estas zonas y suplir sus necesidades a través de la promoción de su actividad productiva y el fortalecimiento las capacidades económicas de sus habitantes. Para asegurar el buen desempeño de estos proyectos, la organización cuenta con un sistema de monitoreo centrado en la consecución de resultados a través del cual se realiza un seguimiento al progreso de todos los proyectos.

Para desarrollar este sistema, la organización de cooperación estableció un contrato de asistencia técnica con una compañía multinacional. Esta es una compañía con presencia en más de 90 países, que trabaja en diferentes áreas de desarrollo como lo son crecimiento económico, medio

---

<sup>17</sup> En particular, las intervenciones de la organización de cooperación se encuentran en los siguientes municipios y ciudades: Anorí, Arauquita, Argelia, Bahía Solano, Barbacoas, Bogotá, Bolívar, Buenos Aires, Calamar, Caldono, Cali, Carmen del Darién, Cartagena del Chairá, Colón, Cumbitara, Dabeiba, el Dovio, el Retorno, el Rosario, Fonseca, Icononzo, Inza, Ipiales, Ituango, Juradó, la Macarena, la Paz, la Unión, Leiva, Linares, los Andes, Manaure, Medellín, Mesetas, Miranda, Mocoa, Montañita, Montería, Nuquí, Orito, Páez, Pasto, Patía, Paujil, Planadas, Policarpa, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamo, Puerto Rico, Remedios, Ricaurte, Riosucio, Roldanillo, Samaniego, San Francisco, San José del Guaviare, San Juan de Arama, San Miguel, San Miguel, San Vicente del Caguán, Santiago, Sibundoy, Tibú, Trujillo, Tumaco, Valle del Guamez, Villa Garzón, Vista Hermosa.

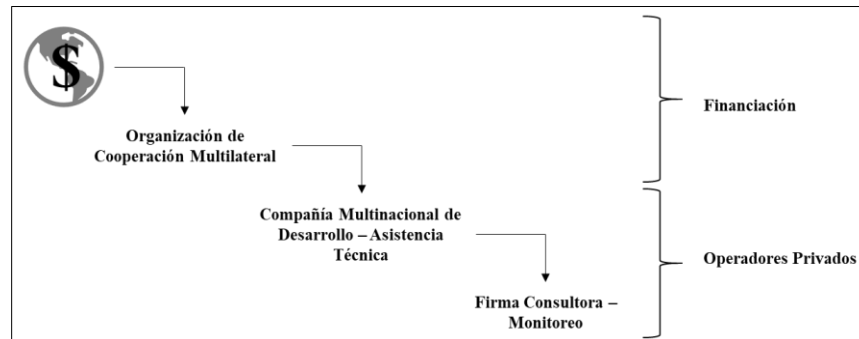
ambiente, infraestructura, desarrollo humano y gobernanza. Dicha compañía suele hacer asociaciones con el sector privado, gobiernos, fundaciones y ONGs para lograr transformar positivamente la vida de las personas, como señalan sus documentos. Como ellos mismos lo indican, esta transformación es posible gracias a los “expertos técnicos” que trabajan con ellos, los cuales permiten generar intervenciones efectivas para las poblaciones más vulnerables alrededor del mundo. De hecho, uno de los fundamentos de la compañía es que busca el alcance global a partir de la experticia local. Es por esto que, en el marco de la asistencia técnica, la compañía multinacional contrató a una firma colombiana de consultoría para que implemente el monitoreo a los proyectos financiados por la organización de cooperación.

La tarea de esta firma consultora es muy específica: desarrollar una metodología de monitoreo y aplicarla a los proyectos productivos financiados por la organización de cooperación, haciendo un seguimiento a su progreso, asegurando su buen desempeño y la consecución de sus resultados. Es decir, a través del monitoreo que realiza, la consultora brinda una visión externa que permite contar con diagnósticos, conclusiones y recomendaciones específicas de cada uno de los proyectos. Es importante aclarar que este es un monitoreo de carácter técnico y económico, que se preocupa por el buen uso de los recursos de la organización de cooperación y por la medida en que los insumos invertidos permiten el alcance de los objetivos del proyecto.

La firma consultora que está llevando a cabo esta labor y en la que actualmente estoy trabajando, fue seleccionada por medio de una licitación. Esta firma ha trabajado en áreas de gestión y política social y económica en Colombia desde hace más de 10 años, tiempo en el cual ha creado una red de expertos que son llamados a trabajar en los proyectos que mejor se acomoden a su experticia. La firma presta servicios de consultoría y asesoría estratégica y, como establecen sus documentos institucionales, a través de esto busca impactar positivamente el desarrollo del país.

La relación entre la organización de cooperación, la compañía multinacional a cargo de su asistencia técnica y la firma consultora, deja ver que las dos últimas funcionan como operadores privados de las iniciativas financiadas por las entidad de cooperación. Estas, junto con ONGs y organizaciones sociales que tienen presencia en los lugares donde se ejecutan los proyectos, son las encargadas de administrar los recursos económicos destinados al Acuerdo y de poner en marcha los proyectos a través de los cuales se realiza su implementación. Es decir, la organización

multilateral de cooperación canaliza recursos económicos y a través de eso, la compañía de desarrollo y la firma consultora se convierten en operadores privados de la implementación del Acuerdo.



*Ilustración 1. Actores del caso de investigación. Elaboración propia*

### ***Problema***

La articulación entre los diferentes actores que protagonizan este caso hace evidente que la implementación del Acuerdo obedece a una estrategia de relacionamiento interinstitucional. Esta estrategia implica que, desde su inicio, los proyectos y programas que se dan en el marco del Acuerdo plantean una ruta que involucra diferentes actores: expertos, profesionales, burócratas, entidades públicas (territoriales y nacionales), organizaciones sociales, ONGs y, como se evidencia en este caso, actores del sector privado y organismos de cooperación internacional.

En particular, el monitoreo y el acompañamiento técnico se desarrollan desde la lógica privada, articulando la cooperación internacional para cumplir objetivos públicos (la implementación del Acuerdo). Es decir, para dar efectivo cumplimiento a la implementación del Acuerdo, las entidades financiadoras acuden a otros entes institucionales de carácter privado cuya experticia los hace idóneos para acompañar este proceso. Para autores como Agudo (2009) esto se debe a que estas instituciones reúnen a los “dueños del conocimiento” (p. 67), mientras que autores como Buchely (2015), Gupta y Sharma (2014) atribuyen este fenómeno a la transición de la gestión pública a actores privados y corporativos en el marco de la emergencia del neoliberalismo.

Participar en el equipo de consultores que diseñó y que actualmente está implementando la metodología de monitoreo para los proyectos que la organización de cooperación está financiando, me permitió estudiar la complejidad del entramado institucional que se conforma alrededor de la

implementación del Acuerdo. En concreto, me permitió ver la forma como este entramado configura una estructura burocrática que gestiona y administra funciones públicas a través de recursos privados y, asimismo estructura formas de conocimiento e interpretaciones sobre el conflicto y la realidad social. Esto se convirtió poco a poco en un problema que constituyó el eje de esta investigación.

Pensando en esto empecé a preguntarme por ¿Cuál es el rol de los diferentes entes institucionales en la implementación del Acuerdo? ¿Cuál es la importancia de la cooperación internacional en este proceso? ¿Qué efectos tienen sus recursos económicos en la configuración de las relaciones entre los diferentes actores involucrados en la implementación del Acuerdo? ¿Por qué una firma de consultoría privada o una organización de cooperación internacional decide apoyar el proceso de implementación del Acuerdo? ¿Por qué se consulta a una firma consultora para implementar el Acuerdo? ¿Bajo qué criterios se debe diseñar una metodología de monitoreo para hacer seguimiento a los proyectos que financia la cooperación internacional? ¿Qué relaciones de poder pueden verse en la interacción entre los diferentes actores que configuran la institucionalización del Acuerdo y lo que cada uno representa? ¿Qué influencia tienen la cooperación internacional y el conocimiento experto de una firma consultora en la legitimación del proceso de implementación del Acuerdo? ¿Qué dicen estas alianzas transnacionales sobre los procesos institucionales y políticos globales?

Fue a partir de estas inquietudes que empecé a problematizar y cuestionar cierta visión romantizada que existe sobre el lugar de cooperación en diferentes contextos de conflicto armado y de vulnerabilidad. Decidí estudiar el rol del conocimiento experto y la cooperación internacional en la implementación del Acuerdo, y entender cómo se articulan con fuerzas económicas globales y procesos culturales y políticos más amplios. En particular, y teniendo en cuenta las especificidades de este caso, esta investigación indaga por la manera como se configura el aparato burocrático de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia a través de la articulación entre conocimiento experto y organizaciones de cooperación internacional asociadas al desarrollo y el humanitarismo. En concreto, me interesó explorar, ¿de qué manera se configura la institucionalización y legitimación del Acuerdo por medio del proceso de monitoreo y acompañamiento técnico a la implementación del Acuerdo de Paz?

## *Enfoque conceptual*

Para comprender lo dicho anteriormente, es importante aclarar el enfoque conceptual que enmarca esta investigación. El trabajo de Max Weber (1958; 1963; 1991) es quizá el más influyente a la hora de estudiar las burocracias, sean estas públicas, privadas o corporativas. La interpretación weberiana ortodoxa muestra la burocracia como una forma de administración pública que se caracteriza por ser racional y unitaria (Weber, 1991; Buchely, 2015). Sin embargo, a partir de los años 70, en la antropología emergieron estudios sobre las burocracias que dialogan con el canon weberiano y lo desafían (Buchely, 2014). Estos estudios caracterizan las burocracias como desagregadas, irracionales, caóticas, arbitrarias, informales, subjetivas y fortuitas (Gupta y Sharma 2006, Gupta 2012, Mosse 2011, Nugent 2004, Herzfeld 1992; en Buchely 2014). En esta investigación, tomo algunas de las características que Weber le atribuye a las burocracias y analizo desde una mirada crítica la manera como estas se desenvuelven en la vida cotidiana.

Más allá de la burocracia como concepto general, esta investigación gira en torno a la estructura burocrática que se conforma alrededor de la implementación del Acuerdo. Es por esto que es importante hablar de los *aparatos burocráticos*, los cuales se entienden como producto de la articulación entre múltiples campos y estructuras institucionales (tanto públicas como privadas), en las cuales hay complejas relaciones sociales, políticas y económicas, y complejas redes de conocimiento (Vera, 2017). Esta articulación gira en torno a un objetivo determinado, y sin embargo debe ser entendida como una “arena de conflictos políticos” (Oszlak, 1980 en Street, 1985) y técnicos. En este caso, el aparato está conformado por la organización de cooperación multilateral, la compañía multinacional de desarrollo y la firma consultora en la que yo trabajo. Todas estas entidades están articuladas en torno al objetivo de implementación del Acuerdo, pero, como profundizaré en el capítulo uno, cada una de ellas tiene intereses particulares que se ponen en juego en la conformación de este aparato.

Por otra parte, está el *conocimiento experto*, el cual es un elemento constitutivo del aparato burocrático. Tanto el conocimiento, como la experticia, han sido temas transversales en la historia de la antropología. La pregunta por el conocimiento y las formas de conocer siempre han estado en el centro de la disciplina, desde los estudios de mitología, magia, ciencia y religión (Tylor, 1997; Frazer, 1901; Levi-Strauss, 1964; Durkheim, 1993; Malinowski, 1985), hasta estudios más recientes sobre tradiciones, imaginarios sociales, tecnología, trabajo en redes, culturas

profesionales, tecnocracia, intelectuales y expertos (Trouillot, 2003; Foucault, 1980, 2002; Latour, 1979, 1987; Boyer, 2008; Carr, 2010). Para efectos de esta investigación, el conocimiento experto será definido como el dominio de un conjunto de saberes (Boyer, 2008) que son bien calificados y por ende constituyen una forma de autoridad (Car, 2010; Paradeise, 1988 en: Barbier, Cauchard, Joly, Paradeise y Vinck, 2013), lo cual le otorga la facultad de enunciarse por encima de otros saberes.

En tercer lugar, es importante definir el *humanitarismo* a partir del cual se conforman las lógicas que caracterizan las formas de intervención del aparato burocrático de la implementación del Acuerdo. El humanitarismo es una forma de gobierno determinada por la introducción de la moral en las políticas sociales (Fassin, 2016). Constituye una perspectiva moral desarrollada en occidente cuyos antecedentes se remontan al cristianismo. Actualmente, el humanitarismo se ha convertido en una lógica global en donde confluyen actores transnacionales, y es la forma en que estos justifican sus intervenciones políticas y territoriales (Vera, 2017). El humanitarismo, junto con el discurso de los derechos humanos y el desarrollo, se ha convertido en el mecanismo para enfrentar las desigualdades propias del capitalismo. Esto a través de visiones de solidaridad y empatía que se materializan en la ayuda y la cooperación.

Los estudios antropológicos sobre este tema empezaron a tomar fuerza en la década de los 80, cuando el humanitarismo tomó forma como un proyecto moral y político particular a través de la labor de ONGs y organizaciones transnacionales para aliviar el sufrimiento humano (Ticktin, 2014). Desde este entonces, la disciplina ha rastreado las simpatías antropológicas con el proyecto humanitario, así como sus defectos y falencias. Estas dos posturas han definido una relación particular entre los antropólogos y el humanitarismo: primero como aliados<sup>18</sup> y luego como críticos<sup>19</sup>. Esta investigación pretende estudiar el humanitarismo como reflejo de un fenómeno social y una estructura de pensamiento dominante en el mundo actual desde una mirada crítica. Para esto, sigue los planteamientos de Fassin (2016), quien reconoce los usos sociales y políticos de los sentimientos humanitarios de compasión ante la vulnerabilidad, y los analiza desde una

---

<sup>18</sup> Ver Harrell-Bond 1986; Malkki 1995, 1996, 2014; Kleinman, 1988; Boltanski 1999; Ross 2002, Vallaey 2004; Allen 2009; Feldman 2004; Kelly 2011; Bourgois, 1995; Schepers-Hughes 1992, 2000 en Ticktin, 2014.

<sup>19</sup> Ver Agier, 2002, 2008; Feldman, 2011; Malkki, 1996; Coutin, 2010; De Genova, 2007; Kobelinsky y Makaremi, 2008; Fassin, 2011; Fassin y Vasquez 2005; Fassin y D'Halluin 2005; Fassin y Rechtman 2009; Kelly 2011; Mamdani, 2009; Waal's, 1997 en Ticktin, 2014; Ferguson, 1994.

mirada crítica a través del concepto de humanitarismo. Sin embargo, como discutiré más adelante, esta postura crítica no me exime de sentirme reflejada en ciertas lógicas humanitarias y concebirlas como aliadas en mi labor profesional.

De la mano con el humanitarismo está el *desarrollo*, el cual se entiende como un “cambio socioeconómico planificado” (Agudo, 2009, 88) que suele vincularse al crecimiento productivo y económico. En Colombia las causas del conflicto armado se han asociado a la desigualdad y la pobreza. Por tal motivo, las intervenciones ligadas a la implementación del Acuerdo y las diferentes experiencias de construcción de paz en el país, han estado ligadas a la ayuda humanitaria y el desarrollo. En muchas ocasiones los discursos y las intervenciones institucionales de desarrollo se articulan alrededor del humanitarismo y, asimismo, el humanitarismo fomenta concepciones universalizadas de desarrollo, progreso y productividad (Vera, 2017). Esta investigación toma una postura crítica frente al desarrollo, pues reconoce su naturaleza política y su capacidad para legitimar la autoridad de quienes lo promueven (Mosse, 2004 y 2005; Ferguson 1994).

En este sentido planteo que el aparato burocrático de la implementación del Acuerdo se construye a través de la articulación entre el conocimiento experto y la cooperación internacional, y funciona bajo las lógicas y discursos globales del humanitarismo y el desarrollo. Además, el funcionamiento de este aparato refleja diferentes tensiones entre lo público-privado y lo local-transnacional, poniendo en cuestión nociones tradicionales sobre el estado y sus funciones.

En esta investigación, el estado no se entiende como una “institución por encima y por fuera de las personas, que emite órdenes y deseos a manera de leyes, y cuya percepción es completamente abstracta” sino que, siguiendo la antropología del estado, se concibe como “una red de seres humanos encargados de administrar el guion de lo público y conectados por un sistema de relaciones complejas”<sup>20</sup> (Touillot, 2001 en Buchely, 2014, 35), las cuales exploro a lo largo de este documento.

En particular, esta investigación estudia el estado como un escenario de negociación que se manifiesta en las interacciones burocráticas que se desarrollan alrededor de funciones públicas (Buchely, 2015). Es decir, como un “conjunto de procesos desunidos y arbitrarios que construyen

---

<sup>20</sup> Es por esto que, siguiendo a autores como Abrams (1988) y Buchely (2015), usaré la palabra estado con minúscula.

el ejercicio de gobierno” (Abrams 1997 en Buchely, 2014, 69) y que son ejercidos por actores de diversa índole: públicos, privados, nacionales e internacionales.

Como puede verse, el foco de esta investigación no está en las particularidades de los actores que componen el aparato burocrático de la implementación del Acuerdo, sino en las relaciones que hay entre ellos. Tampoco está en el estado mismo, sino en la red de instituciones nacionales y transnacionales que, con el objetivo de cumplir funciones públicas-estatales (hacer efectiva la implementación del Acuerdo), y desde la autoridad del conocimiento experto, conforman estructuras burocráticas que impulsan narrativas y prácticas humanitarias y de desarrollo.

### ***Justificación***

Esta investigación se centra en tres líneas de discusión que ahondan temas de interés en la antropología contemporánea: i) la conformación de aparatos burocráticos alrededor de la experticia; ii) las lógicas del humanitarismo y su relación con el desarrollo y las políticas sociales; y iii) las formas de estado actual y la tensión que estas reflejan entre lo público-privado y lo local-transnacional. Estas tres líneas se desarrollan en el marco de la paz negociada en Colombia. En el país, a pesar del gran número de negociaciones de paz que se han dado, el desarrollo investigativo en torno a este tema no es fuerte. Las investigaciones que se han hecho, en su mayoría, realizan recuentos históricos sobre los diferentes procesos de negociación desde una perspectiva descriptiva y narrativa. Es por esto que, desde la antropología, es necesario ahondar teórica y metodológicamente en el estudio de los patrones sociales, políticos, económicos e institucionales que hay detrás de la paz negociada y su implementación (Valencia, 2017), tarea a la cual pretendo hacer una contribución con esta investigación.

Más allá de los estudios sobre la paz negociada, esta investigación hace un aporte importante a los trabajos antropológicos sobre las burocracias humanitarias. Este tema ha sido estudiado por algunos autores y desde diversas aproximaciones. El trabajo de Gupta (2012) sobre las burocracias se concentra en los funcionarios públicos, mientras que, en Colombia, el de Vera (2017) dirige su atención a los burócratas profesionales y el de Buchely (2014; 2015) a los burócratas callejeros. Esta investigación contribuye a estas aproximaciones centrándose en los



operadores privados que trabajan de la mano con cooperación internacional, y en las formas de conocimiento y legitimidad que se configuran a través de su labor. Este enfoque complejiza los estudios sobre el entramado institucional que se crea alrededor de políticas humanitarias y de desarrollo y permite ampliar la comprensión sobre las burocracias humanitarias en Colombia.

Estudios como este, además, permiten ver la complejidad que tiene la implementación de una política como el Acuerdo. Lo anterior no solo por los obstáculos que implican las condiciones contextuales de las zonas donde se pretende aplicar lo acordado (zonas rurales de difícil acceso por la desarticulación entre los territorios, con institucionalidad débil y presencia de actores armados), ni por las disputas políticas de los actores armados, sino por las dimensiones ideológicas envueltas en la formulación del conocimiento técnico (Mitchell, 2002; Vera, 2017). La relación entre las instituciones que participan en la implementación del Acuerdo implica una relación interinstitucional, la posterior conformación de un aparato burocrático y por ende, una disputa entre intereses particulares y un proceso de negociación que lleva tiempo y esfuerzo. Así, este trabajo permite ver los principios organizativos que estructuran este tipo de instituciones y los regímenes de poder que moldean su comportamiento.

La implementación de las políticas sociales muchas veces es concebida como un problema de orden técnico, asociado a una condición científica y neutral, lo cual la aísla del ejercicio de poder y gobierno que ejerce (Ramírez, 2010) e invisibiliza las pugnas que hay detrás de su implementación. Investigar la conformación de aparatos burocráticos alrededor de la experticia, permite cuestionar estas características y reconocer que, como ahondaré en el capítulo dos, la implementación del Acuerdo es un asunto de naturaleza inherentemente política, donde está en juego la construcción de autoridad y legitimidad de todos los actores involucrados en el proceso. Además, el análisis sobre la implementación de políticas sociales “es particularmente útil para abordar algunas de las preguntas políticas de gran escala de nuestros días, como la transformación del Estado moderno, la emergencia de nuevos métodos de gobierno y la articulación de nuevas relaciones de poder” (Shore, 2010, p.31).

Esto se torna especialmente importante en un contexto como el que estamos viviendo hoy en día, en el que el estado se está transformando debido, entre otras cosas, a las alianzas internacionales que se están dando para ejercer las que antiguamente eran sus funciones. El estudio de este caso permite abordar el estado desde una perspectiva transnacional y entender las redes y

alianzas a través de las cuales este puede llegar a ceder atribuciones de gobierno a organismos internacionales (Gupta y Sharma, 2014) o a entidades privadas (Mitchel, 2005; Buchely, 2015).

Así, llevar a cabo investigaciones detalladas sobre cómo se están redistribuyendo las funciones públicas y cómo esto afecta la legitimidad de los organismos de cooperación internacional y las organizaciones privadas, cobra especial importancia en un momento como este. Estas investigaciones deben partir del reconocimiento de las lógicas del humanitarismo y el desarrollo y del papel que estas lógicas juegan en las funciones públicas. En ese sentido, hacer trabajo etnográfico para comprender las ideas e intervenciones fomentadas por el humanitarismo y el desarrollo (Vera, 2017), es necesario para comprender las políticas sociales que se efectúan actualmente en países como Colombia.

### *Aproximación metodológica*

Este aparato, como he venido diciendo, se construye a través de la articulación entre diferentes instituciones. Como plantean Holmes y Marcus (2005), los etnógrafos entrenados en la disciplina antropológica no suelen acercarse con mucha confianza al estudio de las instituciones formales como bancos, burocracias, corporaciones o agencias estatales. Esto se debe, entre otras cosas, a lo difícil que es tener acceso a esos campos como espacios de investigación. Yo tuve la fortuna de acceder a este aparato burocrático y de tener colegas y superiores que me apoyaron y me permitieron la elaboración de esta investigación. Aprovechando ese espacio, decidí enfocar esta etnografía en los expertos, que son con quienes mayor contacto he tenido en los 11 meses que llevo trabajando en la firma consultora, y no en los beneficiarios de los proyectos financiados y monitoreados por este aparato. Esto me ha permitido acercarme a las relaciones de poder que se crean desde los lugares de experticia y burocracia, y comprender un poco más las estructuras de pensamiento que reproducen las narrativas dominantes del mundo actual como el desarrollo y el humanitarismo.

Esta investigación busca alcanzar esa comprensión por medio de un estudio etnográfico del aparato burocrático de la implementación del Acuerdo y, en específico, del proceso de monitoreo que realiza la firma consultora dentro del aparato. El ejercicio etnográfico aquí propuesto se basa, primordialmente, en mi observación y participación en los escenarios cotidianos de los trabajadores

de la firma consultora, y en los espacios de interacción interinstitucional entre estos y los funcionarios de la compañía encargada de la asistencia técnica y de la organización de cooperación multilateral. Como es sabido, más que una investigadora externa, he asumido un rol en el proceso de asistencia técnica y monitoreo a la implementación del Acuerdo, pues desde febrero del 2019 soy parte del equipo de consultores que diseñó y aplicó la metodología de monitoreo a los proyectos financiados por la organización de cooperación. Este trabajo es producto de los 11 meses de trabajo que he ejercido como asistente de investigación del equipo consultor, y recoge las observaciones, reflexiones y análisis que he realizado durante este tiempo<sup>21</sup>.

Ser parte de este equipo y participar en los espacios cotidianos en los que se desarrolla la labor de consultoría y en los que se pone en juego la experticia y su demanda, me ha permitido explorar las características de cada actor, los vínculos que se han creado entre ellos a través de la participación en la implementación del Acuerdo, los patrones que hay en esas relaciones sociales, las dinámicas interorganizacionales del aparato burocrático y las lógicas de pensamiento que guían sus intervenciones y que reproducen a través de las mismas. Las experiencias que pude observar al ser parte del equipo consultor fueron documentadas en un diario de campo que marcó el norte de la escritura de este documento.

Además de la observación participante que pude realizar al estar en estos escenarios, esta investigación se nutre de múltiples conversaciones que tuve con los miembros de la firma (en especial con mis colegas del equipo consultor) y del análisis de documentos institucionales que hablan, tanto de las instituciones pertenecientes al aparato burocrático, como de los proyectos que este financia en el marco de la implementación del Acuerdo. La mirada antropológica de este estudio, me permitió integrar la información recolectada y ubicar los elementos analizados como parte del aparato burocrático dentro de las formas de estado actuales y las estructuras de pensamiento que rigen el mundo contemporáneo.

Más que un estudio que se enfoca en el aparato burocrático de la implementación del Acuerdo, esta es una investigación que hace parte de ese aparato. Desarrollé este trabajo y escribí este documento desde el interior de los organismos de formulación de políticas de donantes, de

---

<sup>21</sup> Es importante aclarar que el contrato establecido entre la organización de cooperación internacional, la compañía multinacional encargada de su asistencia técnica y la firma consultora está vigente hasta noviembre del 2020. Sin embargo, este trabajo solo recoge lo ocurrido hasta enero del 2020. Hasta ese momento, solo se habían monitoreado ocho e los 25 proyectos financiados por la organización de cooperación multilateral.

equipos de diseño de consultores y de las reuniones interinstitucionales. Es por esto que, como Marcus y Holmes (2005), tuve que abandonar la idea según la cual el trabajo de campo es algo separado de la cotidianidad del investigador. En la medida que yo como antropóloga me propuse explorar un problema del que era parte, tuve que reconocer las conexiones y afinidades personales que me unían a mi campo de investigación (Marcus, 1998). Es decir, me ubiqué dentro del marco de análisis investigativo lo cual, en tanto miembro de la comunidad burocrática que decidí estudiar, implicó reconocermé como actor del problema, hablando desde su interior y en primera persona (Mosse, 2005, 11). Es decir, desarrollé esta investigación como una para-etnógrafa (Holmes y Marcus, 2005), viendo a mis colegas de la firma consultora como contrapartes, interlocutores (Riles, 2011) y colaboradores de esta investigación, más que como objetos de estudio. El enfoque para-etnográfico de esta investigación me permitió reconocer que en mis colegas existe una enorme facultad crítica frente a su labor. Así mismo, me permitió crear un puente entre mi conocimiento y el de ellos y, de esta forma, enfrentar los desafíos que implica hacer etnografía dentro de un contexto dominado por el conocimiento técnico-profesional (Mosse, 2007).

Dirigir esta mirada crítica a mi propia labor dentro del aparato burocrático no fue fácil. Me llevó a plantearme fuertes cuestionamientos sobre mi labor profesional y mi participación en la implementación del Acuerdo. Al principio me era difícil reconocermé como parte de la comunidad a la que estaba estudiando; La veía como un conjunto de expertos que estaban alejados de mi en todos los sentidos: por su edad (son mayores que yo), por su nivel de experticia (también mayor que el mío), y por su forma de concebir el proceso de implementación del Acuerdo. Pero poco a poco empecé a notar en las entradas de mi diario de campo que comencé a referirme a “nosotros” y ya no a “ellos”. Fue entonces cuando tuve que preguntarme qué era lo que hacía posible que yo fuera parte de ese “nosotros”, aun cuando no tenía la edad ni la experticia esperada para ser parte de un proyecto como este.

A través de rumores de pasillo en la oficina, me había enterado de que la directora del equipo consultor encargada de este proyecto consideraba que yo era “muy chiquita” para ser parte del equipo, pues un contrato con una organización de cooperación internacional como la que estaba en juego requería de mucho profesionalismo. Si mi perfil no era el más apto para dicho trabajo, entonces ¿cuáles fueron las condiciones que hicieron posible mi participación en este equipo? Esto

me obligó a reflexionar en torno a las condiciones sociales y económicas que me llevaron allí y así, a hacer consciente mi lugar en la realidad a estudiar y mi relación con ella (Narotsky, 2004).

Mi título profesional como psicóloga y mi aspiración al título de antropóloga definitivamente no fueron lo que posibilitó mi participación en el proyecto. Tampoco la corta experiencia profesional que había adquirido en las prácticas universitarias. Lo que me llevó allí fue haberme graduado de un colegio de clase alta en el que conocí y me hice gran amiga de la hija del dueño de la firma consultora. Es decir, mi acceso a ese puesto de trabajo no estuvo relacionado con mis capacidades o mis conocimientos, sino que más bien fue producto de un privilegio socioeconómico. Ese puesto de trabajo, además me dio acceso a una cultura institucional de experticia, la cual hace parte de un campo que generalmente es socialmente privilegiado y a menudo capaz de restringir el acceso etnográfico (Boyer, 2008).

Las razones por las que pude acceder a ese campo me causaron inseguridad durante los primeros meses de trabajo. Las primeras entradas de mi diario de campo relatan esos sentimientos: me sentía insuficientemente experta para trabajar en ese proyecto, me intimidaba el hecho de que la gente al interior de la firma me viera así y atribuyera mi presencia solo al hecho de ser amiga de la hija del dueño. Asimismo, sentía la constante necesidad de ubicarme en el universo de la experticia (hablar de mi título, de mis prácticas y de las pocas investigaciones que había hecho, etc.).

En la medida en que el dominio de mis labores dentro del equipo aumentaba, la inseguridad se fue diluyendo y pude empezar a reflexionar en torno a otras inquietudes. ¿Qué implica hacer etnografía en un contexto institucional? Y más aún ¿Qué implica hacer etnografía de un contexto del que hago parte? ¿Qué implica hacer etnografía de pares?

La primera implicación está ligada a una serie de responsabilidades contractuales. Mi doble posición como investigadora y como empleada de la firma consultora, hizo necesario tener en cuenta las responsabilidades contractuales que tengo con la firma y respetar las cláusulas allí consignadas. El desarrollo de esta investigación contó con la autorización previa del director de la firma, la cual se dio paralelamente con una serie de acuerdos: i) la investigación no puede divulgar datos confidenciales del cliente de la consultoría (solo se presentan los datos de acceso público divulgados por las partes); ii) los documentos oficiales producidos en actividades realizadas en virtud del contrato (informes, metodologías, etc.) no pueden ser divulgados, lo que se publica son

las conclusiones antropológicas que surgieron de allí (cuidando siempre que estas no afecten los intereses ni el buen nombre de la consultora ni de ninguna de las partes implicadas); y iii) las referencias a los diferentes actores que componen esta investigación se hacen a través del anonimato con el fin de evitar posibles controversias entre los diferentes actores y organizaciones implicadas.

Estos acuerdos muestran que, si bien tuve la fortuna de acceder a un lugar privilegiado que me permitió estudiar las prácticas de instituciones poderosas en torno al tema de implementación del Acuerdo desde la etnografía, y de contar con la apertura y el apoyo de sus miembros, esta labor tuvo una serie de limitaciones. No considero que cumplir con estos acuerdos me haya impedido tener una visión crítica hacia la labor del aparato, pero sí implicó un gran esfuerzo para plasmar esa visión crítica de la forma más asertiva posible. Esto, a mi modo de ver, es un esfuerzo que vale la pena hacer para generar investigaciones más constructivas que puedan dialogar con los actores que implementan políticas sociales y económicas, y así tengan mayor acogida e incidencia en esos escenarios.

En términos metodológicos, haberme centrado en una comunidad profesional de la que soy miembro, también implicó algunas limitaciones. Debo aclarar que estas no se dieron por la resistencia de mis colegas a colaborar, sino porque para mí fue difícil dividir el rol de investigadora del de asistente de investigación en consultoría. Es decir, no quería que mi rol como investigadora dañara mi relación profesional con mis colegas. Tuve muchas conversaciones con ellos acerca de mi trabajo de investigación, y siempre mostraron su interés y apertura a colaborar haciendo valiosas observaciones y aportes. Pero más allá de esto, decidí no realizar entrevistas formales ni otro tipo de ejercicios que me pusieran explícitamente a mí en la posición de investigadora y a ellos en la posición de sujetos de estudio. Esto para cuidar mis relaciones profesionales y también porque consideré que un ejercicio como ese me ubicaría, ante sus ojos y los míos propios, en una posición externa desde la cual los observaba y analizaba.

Además de las limitaciones ya mencionadas, ser parte de la comunidad que estudio pone una serie de retos éticos para realizar esta investigación pues, cuando estas se “enfoca[n] sobre las comunidades profesionales de las que formamos parte, surgen importantes cuestiones sobre las relaciones de poder y los sistemas de valores que afectan nuestras propias representaciones y producciones de conocimiento” (Agudo, 2009, p. 66). Mis propias representaciones y

conocimientos están estrechamente relacionados con aquellas que caracterizan las intervenciones del aparato burocrático. Si bien los próximos capítulos intentan mostrar una postura crítica ante estas, es inevitable aceptar que mi comportamiento dentro del aparato reproduce dichas lógicas de pensamiento. En las páginas siguientes hablo del conocimiento experto utilizado en la implementación de políticas sociales, de las intervenciones transnacionales, del humanitarismo y del desarrollo desde una postura crítica, pero muchas veces me encuentro representada en esas estructuras de pensamiento y a partir de ellas, justifico mi propia labor dentro del aparato. Tanto así que en una ocasión el profesor de la facultad que asesoró este trabajo de investigación me dijo que estaba hablando como una profesional de la cooperación. Yo salí de esa reunión pensando que eso era cierto, al fin y al cabo, ese era el papel que había decidido tomar al trabajar dentro del aparato.

Este trabajo ha sido un proceso de inmersión en la realidad que estudio y a la vez un esfuerzo por mantener una postura crítica frente ella. Oscila entre el compromiso con la labor del aparato burocrático en torno a la implementación del Acuerdo y el distanciamiento de las estructuras de pensamiento dominantes que este aparato y mi labor en él reproducen. Es decir, este trabajo está ligado emocional y moralmente a su objeto de investigación, y por lo tanto todo lo que diga acerca de él en las próximas páginas, habla también de mí.

### ***Estructura del trabajo de grado***

Habiendo descrito la forma como llegué a este trabajo de investigación, el contexto que lo enmarca, el problema de investigación que le da sentido y la aproximación metodológica a partir del cual he intentado resolverlo, a continuación presento la forma como se estructuran los próximos capítulos. En el siguiente capítulo estudio el conjunto de relaciones sociales que conforman la construcción de conocimiento experto, autoridad y legitimidad del aparato burocrático de la implementación del Acuerdo. Para esto, describo los espacios de interacción entre los miembros de la organización de cooperación multilateral, la compañía multinacional de desarrollo y la firma consultora y exploro la relación entre las diferentes entidades involucradas en el proceso de implementación del Acuerdo. En particular, analizo la construcción de la metodología de monitoreo por parte de la firma consultora y el proceso de negociación “técnica” y contractual que se llevó a cabo para su aprobación. A través de eso, exploro la construcción del conocimiento

experto y el proceso por medio del cual la implementación del Acuerdo se convierte en un objeto de conocimiento que permite la conformación del aparato burocrático. También exploro la construcción de autoridad y legitimidad que se da dentro de este aparato y el uso que se les da a estos elementos en la implementación de una política como el Acuerdo.

En el capítulo dos, ubico el aparato burocrático dentro las formas de estado actuales en donde lo público-privado y lo local-transnacional se desdibujan y se entrecruzan con nuevos valores propios del humanitarismo y el desarrollo. Posteriormente describo como algunas zonas rurales del país se han convertido en el foco de las intervenciones humanitarias de desarrollo, así como el uso político que se le da a estas intervenciones y a la cooperación internacional como herramientas de legitimación. Por último, concluyo diciendo que este aparato se ha convertido en un mecanismo de auto-legitimación institucional que actúa como intermediario entre el sistema global, el estado y los territorios rurales del país. Lo anterior a pesar de que su labor está alejada de los contextos donde aplica sus intervenciones. Así, este aparato actúa en pro de las poblaciones y comunidades rurales, pero por fuera del contexto que las enmarca.



## **Capítulo I. Conocimiento, autoridad y legitimidad en el aparato burocrático de la implementación del Acuerdo.**

En este capítulo abordo la construcción de un aparato burocrático en torno a la implementación del Acuerdo. Para esto describo los espacios de interacción entre los miembros de la organización de cooperación multilateral, la compañía multinacional de desarrollo y la firma consultora que protagonizan este caso, y analizo la relación entre las diferentes entidades involucradas en el proceso de implementación del Acuerdo. En particular, examino la construcción de la metodología de monitoreo por parte de la firma consultora y el proceso de negociación “técnica” y contractual que se llevó a cabo para su aprobación por parte de las otras instituciones. A través de eso, exploro la construcción del conocimiento experto y el proceso por medio del cual la implementación del Acuerdo se convierte en un objeto de conocimiento que permite la conformación del aparato burocrático. También exploro la construcción de autoridad y legitimidad que se da dentro de este aparato y el uso que se les da a estos elementos en la implementación de políticas sociales. En síntesis, en este capítulo busco estudiar el conjunto de relaciones sociales que conforman la construcción de conocimiento, autoridad y legitimidad del aparato burocrático de la implementación del Acuerdo.

### ***Conocimiento experto en la implementación del Acuerdo***

La presente investigación aborda el caso de una organización de cooperación multilateral que creó un fondo económico para apoyar la implementación del Acuerdo. Para eso, la organización contrató a una compañía multinacional que está a cargo de la asistencia técnica a la ejecución de este fondo y esta, a su vez, contrató una firma colombiana de consultoría para contar con la experticia local necesaria para llevar a cabo el proceso de monitoreo a los proyectos financiados a través del fondo. Este caso permite ver cómo la articulación de instituciones va configurando una estructura burocrática que entra a gestionar y administrar recursos por medio del conocimiento técnico y expertos que legitiman su implementación.

Cuando entré a trabajar a la firma consultora encargada del proceso de monitoreo anteriormente mencionado, me resultó difícil entender la relación que había entre los actores involucrados en este caso. Estas cadenas de contratación y subcontratación que existían entre ellos me parecían complejas y solo fui entendiéndolas a medida que pasó el tiempo y que pude ver las

interacciones del equipo de consultores con los miembros de la organización de cooperación y de la compañía multinacional. A medida que empezaba a relacionarme con los diferentes actores y a entender la relación contractual que había entre ellos, empecé a notar la constante mención de la palabra “experto” y la alusión que se hacía a la experiencia, tanto de los consultores, como de la firma consultora en la que trabajaba.

Durante las primeras reuniones interinstitucionales se abordaron temas contractuales. Uno de los asuntos que salió a relucir en esas reuniones se refería al pliego de condiciones con base en el cual se hizo el contrato que nos vinculaba al proyecto. Allí, como nos lo recordaron muchas veces a lo largo del proceso, se mencionaba que la firma consultora iba a contar con una serie de expertos que iban a diseñar y aplicar la metodología de monitoreo y seguimiento a los proyectos financiados por la organización de cooperación. Contar con esos expertos parecía ser la característica principal de la firma consultora, y su carta de entraba para trabajar en la implementación del Acuerdo.

Para comprender esto es importante repasar la forma como se aborda este concepto en la disciplina antropológica. Este se define como el dominio de un campo de conocimiento (Boyer, 2008), que se construye a partir de una combinación de saber-hacer y saber-entender que constituye una “forma de autoridad basada en el acceso a los conocimientos derivados de la experiencia y una relación de confianza, más o menos extendida, en el conocimiento eficaz esperado de una profesión que ha ganado un estatus reconocido” (Paradeise, 1988 en: Barbier, Cauchard, Joly, Paradeise y Vinck, 2013, p.3). Es decir, el experto tiene un conocimiento calificado que combina con un hacer calificado. Los expertos de la firma consultora, por ejemplo, deben hacer uso de su conocimiento calificado para construir la metodología de monitoreo, pero también deben contar con un hacer calificado que les permita aplicar esa metodología y poner en acción su conocimiento en situaciones particulares.

Al ser bien calificado, el conocimiento experto ocupa una posición de autoridad, posición que le otorga legitimidad a las acciones que se desarrollan en su nombre (Carr, 2010). Dicho de otro modo, el conocimiento experto es un cúmulo de saberes que ocupan una posición de respeto dentro de una determinada comunidad, lo cual le da a ese conocimiento la facultad de enunciarse por encima de otros. Esto, a su vez, permite que dicho conocimiento sea percibido como razonable y ‘verdadero’, es decir, le concede legitimidad. Esto tiene efectos de poder que le son otorgados a

quienes poseen esos conocimientos (Foucault, 2000), en este caso, a la firma consultora y, sobre todo, a la organización de cooperación al servicio de la cual ponen su conocimiento experto.

La firma consultora cuenta con dos tipos de expertos para llevar a cabo el proceso de monitoreo a la implementación del Acuerdo. El primer grupo está conformado por “expertos metodológicos”<sup>22</sup> que tienen experiencia en procesos de seguimiento, monitoreo o evaluación de proyectos sociales. Yo soy parte de este grupo, pero no como experta metodológica, sino como asistente del equipo. Como su nombre lo indica, la labor de este grupo consistió en diseñar las herramientas metodológicas para monitorear la implementación del Acuerdo. Para esto, construimos formatos de recolección de datos, diseñamos baterías de preguntas para realizar entrevistas semiestructuradas y grupos focales y, por otro lado, solicitamos y revisamos los documentos necesarios para entender cada uno de los proyectos productivos en cuestión (marcos lógicos, contratos, fichas de acción, informes de ejecución, reportes de cumplimiento de indicadores, etc.). Esta fue una labor que se hizo desde las oficinas de la firma en Bogotá. Nos reuníamos en una sala de juntas frente a la pantalla de un computador para discutir cuál era la mejor manera de monitorear los proyectos que se encontraban a lo largo y ancho del territorio nacional, intentando conectarnos con esos lugares a través de los documentos que la organización de cooperación y su asistencia técnica nos brindaban.

Una vez los expertos metodológicos habían hecho su labor, el protagonismo pasó al segundo grupo de expertos: los “Líderes de Misión”<sup>23</sup>. Son ellos los encargados del “trabajo de campo”, es decir, de viajar a los lugares de ejecución de los proyectos y aplicar las herramientas diseñadas por los expertos metodológicos para realizar el monitoreo. Este grupo está conformado por expertos con experiencia en consultoría, en particular en temas relacionados con el desarrollo social y rural, inclusión socioeconómica y conocimiento de territorios y regiones en proceso de consolidación de paz. Su trabajo consiste en visitar los lugares donde se ejecutan los proyectos, recopilar los datos necesarios para identificar el nivel de ejecución y cumplimiento de indicadores,

---

<sup>22</sup> Estos expertos son profesionales del área de psicología, antropología e ingeniería industrial. La directora de este grupo, y del proyecto mismo, es una psicóloga con más de 15 años de experiencia en ejecución y evaluación de proyectos de impacto social y desarrollo.

<sup>23</sup> “Misiones de monitoreo” es el nombre que utilizan los actores para referirse a las visitas de seguimiento que se realizan en los territorios de ejecución de cada proyecto. Este concepto se analizará en el capítulo dos. El equipo de “Líderes de Misión” está conformado por una psicóloga (directora del proyecto), una politóloga, una economista, un ingeniero forestal y dos sociólogos.

y así proporcionar información sobre el avance del proyecto y el logro de sus objetivos. Para esto, los Líderes deben llenar una serie de formatos diseñados por los expertos metodológicos y, a partir de eso, consolidar informes que den cuenta de lo encontrado. Ellos, a diferencia del primer grupo de expertos, sí interactúan directamente con los proyectos y sus ejecutores.

El conocimiento de estos dos tipos de expertos se instrumentaliza para legitimar ciertas prácticas y procesos relacionados con la implementación del Acuerdo. Es decir, al integrar el conocimiento experto a la labor de implementación del Acuerdo a través de la contratación de una firma consultora, esta labor cobra la legitimidad necesaria para el desarrollo de sus acciones. Es el conocimiento experto (materializado en la metodología de monitoreo desarrollada por la firma consultora) el que dota de legitimidad y autoridad al proceso de seguimiento a la implementación del Acuerdo.

Para comprender mejor el conocimiento experto que se produce alrededor de la implementación del Acuerdo, es importante ubicarlo dentro de las relaciones sociales que lo conforman. Esto implica ir más allá de su dimensión lógico-racional y enfocarse en las intenciones y aspiraciones de los diferentes actores involucrados en este caso (Boyer, 2008) y en la relación que han tejido entre ellos en torno al monitoreo a la implementación del Acuerdo.

### ***Relación entre actores: flujos e intereses***

La relación que hay entre los diferentes actores que protagonizan este caso es una relación contractual, razón por la cual la organización de cooperación y su asistencia técnica se convierten en clientes de la firma consultora. Es decir, la firma debe poner su experticia y la de sus trabajadores al servicio de la organización de cooperación y de la implementación del Acuerdo, labor por la cual se les da una suma determinada de dinero. Así, se hace evidente que lo que posibilita la articulación de las diferentes instituciones en la implementación del Acuerdo y la integración del conocimiento experto a este proceso, son los recursos económicos (Weber, 1991).

Este caso es un ejemplo de ello y, sobre todo, es un ejemplo de las dinámicas a través de las cuales, por medio de procesos de consultoría para políticas y programas sociales y de desarrollo, el conocimiento experto se ha convertido en un bien “privado y mercantilizado” (Agudo, 2009, 67) muy demandado en este campo de las políticas sociales (Vera, 2017). En este contexto, el

conocimiento experto funciona como un bien social al que se tiene acceso a través del dinero (contratos, pago de honorarios, etc.). Es decir, el conocimiento se convierte en una fuerza productiva (Boyer, 2005) basada en el dominio que el experto tiene sobre un campo de conocimiento (Boyer, 2008). Así, a través de esta relación contractual con la organización de cooperación y su asistencia técnica, los consultores se convierten en trabajadores del conocimiento que participan en una economía que se basa en este bien (Boyer, 2005).

Este caso permite ver cómo, a través del contrato realizado para el monitoreo a la implementación del Acuerdo entre la organización de cooperación, la multinacional encargada de su asistencia técnica y la firma consultora, se crea una relación en la que el conocimiento experto juega un papel crucial y, junto con este, se ponen en juego otros aspectos, intereses y aspiraciones no monetarias. A continuación, exploro estos elementos en función de cada uno de los actores involucrados en este caso.

Por un lado, está organización de cooperación internacional. Para esta, el apoyo a la implementación del Acuerdo representa la posibilidad de concretar algunos de sus intereses, dentro de los cuales está su visibilización. La labor de monitoreo que debe hacer la firma consultora consiste, entre otras cosas, en un ejercicio de rendición de cuentas que los ejecutores de los proyectos productivos deben hacer a la organización de cooperación. La organización tiene la necesidad de mostrar los resultados que ha tenido su apoyo a la implementación del Acuerdo, no solo para rendirle cuentas a los donantes del dinero con el que se ha realizado el apoyo, sino para mostrar su labor a favor de la paz, el desarrollo de países subdesarrollados y los valores humanitarios (Fassin, 2016). Lo anterior es un tema que se desarrollará en el próximo capítulo, por ahora me limitaré a explorar estos anhelos de visibilización y rendición de cuentas como parte de las intenciones y aspiraciones sobre las cuales se construye la relación entre los diferentes actores involucrados en este caso.

Tanto es el afán de la organización de cooperación por mostrar resultados, que realizan misiones de monitoreo de manera constante, pues cuentan con otro equipo monitor que ha venido del exterior a hacerle seguimiento a los proyectos financiados por la organización. Ellos mismos cuentan que los proyectos están saturados con visitas, y a modo de chiste, dicen que los ejecutores han pasado más tiempo recibiendo visitas de monitoreo, que ejecutando los proyectos. El gran interés por mostrar resultados a través del ejercicio de monitoreo está ligado al hecho de querer ser

un referente en la consolidación de la paz en Colombia y adquirir visibilidad internacional como promotores del desarrollo económico y social. Para ello, la organización está desarrollando una fuerte labor de visibilización, la cual se ha convertido en una de las columnas de su accionar. Lo anterior está relacionado con su intención de mostrar su solidaridad con las comunidades y países que más lo necesitan, como ellos mismos dicen. Así, el apoyo que la organización de cooperación le brinda a la implementación del Acuerdo se convierte en un medio para proyectar su imagen solidaria ante el mundo.

La intención de adquirir visibilidad internacional como una entidad solidaria se da en una lógica de competencia con otras organizaciones internacionales. En una de nuestras reuniones, un miembro de la asistencia técnica contó una anécdota sobre alguien que había propuesto que la organización de cooperación con la que estábamos trabajando (organización A) le diera dinero a una organización que funciona con recursos de otros países (organización B) para apoyar un proyecto que hacía parte de la implementación del Acuerdo. Dijo que eso era algo que no se podía ni siquiera considerar, pues la organización A nunca les daría dinero a organizaciones provenientes de otros países. En caso de que la organización B estuviera trabajando en un determinado municipio para beneficiar a 100 personas, la organización A no le daría dinero para que beneficiaran a otras 50 personas y maximizara su impacto, sino que preferiría usar ese dinero en otro municipio para beneficiar a esas 50 personas en un lugar donde la organización B no estuviera realizando ninguna acción. Según el narrador de esta anécdota, esto se debía a que las organizaciones de cooperación internacional siempre “respetaban sus límites”. Esto refleja que, en términos de visibilización, es importante que quede claro quien ejecuta los recursos, pues es esto lo que habilita el ciclo de legitimación – financiación – implementación. Pareciera que las acciones que realizan este tipo de organizaciones y la necesidad de visibilizarlas se dan en comparación y competencia con otras entidades de la misma índole, buscando posicionarse como la organización más solidaria con el estado colombiano en la implementación del Acuerdo.

Por otro lado, está la empresa multinacional encargada de la asistencia técnica, quien también busca visibilizar su labor. De hecho, la líder del equipo de la asistencia técnica ha llamado la atención sobre la necesidad de que nosotros dejemos de identificarnos con el nombre de la firma consultora a la que pertenecemos y nos identifiquemos como la asistencia técnica de la organización de cooperación. Sin embargo, el director de la firma consultora insiste en la

importancia de poner el logo de la firma en todos los productos y presentaciones que realicemos para posicionar la firma y dejar constancia del trabajo realizado. Esto muestra que, como expliqué anteriormente, la necesidad de posicionarse y visibilizarse es compartida por los diferentes actores institucionales involucrados en este proceso. Trabajar con organizaciones de cooperación internacional reconocidas a nivel mundial y apoyar la implementación del Acuerdo son elementos clave para que la firma consultora y la compañía multinacional encargada de la asistencia técnica se posicionen como agentes reconocidos y prestigiosos.

Como me lo han dicho varios integrantes de la firma, este proyecto no representa ninguna ganancia monetaria para la consultora. El pago realizado cubre los gastos de operación del proyecto, los viajes que deben realizarse para hacer el monitoreo y los honorarios de los consultores (que, debido a su experticia, son considerablemente altos). Sin embargo, este proyecto es visto como una inversión. Si el proyecto sale bien, se convertirá en su carta de entrada para entablar nuevos contratos con la organización de cooperación multilateral en cuestión: el proyecto es una forma de que la organización conozca su trabajo y de aumentar las probabilidades de generar contrataciones futuras. Es decir, trabajar con esta organización les permite visibilizarse y posicionarse como firma y así seguir autenticando su experticia.

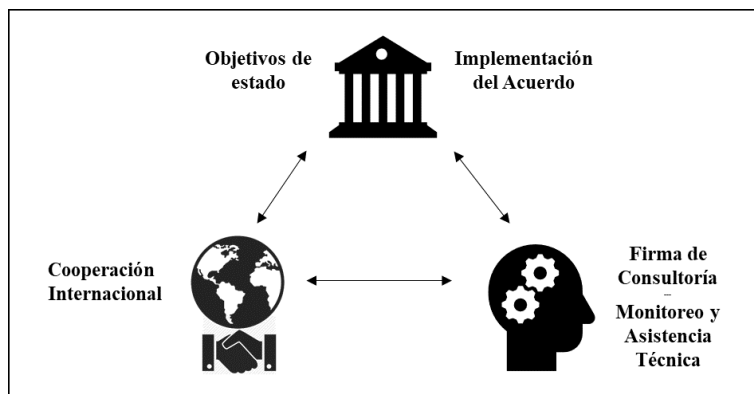
Además de los intereses y las ganancias que obtiene la firma, también es importante resaltar los beneficios individuales que obtienen los consultores al participar en este proyecto. Más allá de ser una fuente de ingresos para ellos, este proyecto les permite crear y/o fortalecer redes de contactos laborales, pues abre un espacio de interacción entre personas que trabajan en temas similares y que conocen organizaciones e instituciones dentro del gremio que comparten. Esto ha sido evidente en los momentos en los que los Líderes de Misión se han reunido en el marco de este proyecto. Cada vez que hay una pausa en alguna de las reuniones, los expertos conversan sobre sus proyectos personales y se comparten los números celulares y correos de personas que pueden ayudarles a gestionarlos o financiarlos. Es decir, participar en este proyecto les permite a los expertos visibilizarse y posicionarse dentro de su red de trabajo.

Queda claro que la visibilidad y el posicionamiento es la ganancia que, tanto la firma consultora, como sus expertos, obtienen al vincularse con la organización de cooperación internacional para monitorear la implementación del Acuerdo. ¿Pero que gana la organización de cooperación contratando a esta firma consultora? Como mencioné anteriormente, incluir una firma

como esta en el proceso de monitoreo, equivale a la inclusión del conocimiento experto en el desarrollo de esta tarea lo cual la dota de legitimidad y autoridad.

Lo dicho hasta aquí muestra que los elementos que permiten la articulación entre la cooperación internacional y la empresa privada (de asistencia técnica y consultoría) en torno a la implementación del Acuerdo son el dinero, la visibilización, el compromiso, la solidaridad y la experticia. El vínculo entre estos actores se da a través de un contrato económico que introduce a la firma consultora en el monitoreo y, a través de ella, al conocimiento experto.

Puede verse entonces que, a través del pago monetario, la organización de cooperación vincula el conocimiento experto en la tarea de implementación del Acuerdo. Así, los diferentes actores se unen en torno a esta tarea, lo cual, como lo he venido planteando, responde a intereses particulares de cada uno de ellos. A través de esta articulación, este conjunto de actores usa la experticia y la capacidad económica con la que cuentan para implementar el Acuerdo. Es decir, el monitoreo y el acompañamiento técnico se desarrollan desde la lógica de la consultora privada, articulando la cooperación internacional para cumplir con objetivos de estado (la implementación del Acuerdo). Así, para dar efectivo cumplimiento a la implementación del Acuerdo, las entidades financiadoras acuden a otros entes institucionales cuya experticia los hace idóneos para acompañar este proceso.



*Ilustración 2. Relación entre firma consultora, cooperación internacional e implementación del Acuerdo.*

*Elaboración propia*

La *ilustración 2* permite ver esta situación y las relaciones que se tejen en ella. La implementación del Acuerdo está articulada con el conocimiento experto de la firma consultora y con el apoyo que le brinda la cooperación internacional. La relación entre estos tres elementos es



de doble vía. Es decir, el apoyo y el monitoreo que la cooperación internacional y la firma consultora realizan a la implementación del Acuerdo no es una relación unidireccional, pues apoyar esta labor también tiene efectos sobre estas dos entidades. El aporte económico y político que la cooperación internacional le da a la implementación del Acuerdo, junto con la experticia que la firma consultora le brinda a este proceso, permite que en esa relación empiecen a fluir otros elementos. Las relaciones representadas en la figura anteriormente expuesta se construyen a partir del intercambio de elementos como el dinero y el conocimiento experto, los cuales ponen en juego el flujo de otros elementos como lo son la autoridad y la legitimidad de los actores y sus acciones.

Estos flujos pueden analizarse de forma más detallada. La organización de cooperación internacional financia la implementación del Acuerdo a través de la ejecución de diversos proyectos, así como del proceso de seguimiento y monitoreo a dicha implementación. El hecho de ser financiadores dota a esta organización de una cierta autoridad sobre la implementación del Acuerdo y sobre la firma consultora, entendiendo la autoridad como un ejercicio de administración que orienta el comportamiento de todos los sujetos que ejecutan las funciones de una organización o en este caso, de un grupo de organizaciones (Weber 1963 en Buchely, 2014). La autoridad sobre el proceso de implementación del Acuerdo se evidencia en el hecho de que son ellos quienes dan las pautas generales para la ejecución de los proyectos a través de los cuales se materializa la implementación, y quienes hacen un seguimiento a dichos proyectos. Este constante seguimiento se puede ver en el ejercicio de monitoreo que realizan, es decir, en la labor de la firma consultora. La organización de cooperación también tiene autoridad sobre la firma, pues como ya mencioné, tienen una relación contractual que establece a la organización como cliente (y por ende jefe) de la consultora.

Por otro lado, están los elementos que fluyen desde la labor de la firma consultora hacia la cooperación internacional y la implementación del Acuerdo. Como he venido mencionando a lo largo de este capítulo, el aporte de la firma en este caso es su conocimiento experto (materializado en la metodología de monitoreo que construye), el cual le da legitimidad al proceso de implementación del Acuerdo y al apoyo que la cooperación internacional le está brindando. El uso de la experticia en la implementación del Acuerdo no solo le da valor a los objetos de conocimiento que produce (la metodología de monitoreo a la implementación del Acuerdo) sino que también confiere valor a aquellos que interactúan con estos objetos (Carr, 2010) incluidos los expertos que

los representan y la organización de cooperación que los instrumentaliza para legitimar su labor. Es decir, la organización de cooperación legitima su labor a partir de la producción y el diseño de conocimiento relacionado con la implementación del Acuerdo el cual, al ser producido por expertos, es aceptado y reconocido. Es así como en esta interacción la autoridad oscila entre el conocimiento legítimo (representado por la firma consultora) y las voces autorizadas con representaciones de poder (representados por la organización de cooperación) (Vera, 2017).

Hasta el momento he explicado los elementos que fluyen de manera ascendente en la *ilustración 2*, es decir, los elementos que provienen de la relación entre la cooperación internacional y el proceso de monitoreo, y que influyen en la implementación del Acuerdo. Sin embargo, la situación plasmada en la *ilustración 2* también presenta unos flujos descendentes. Como mencioné anteriormente, participar en la implementación del Acuerdo representa para la organización de cooperación la posibilidad de posicionarse como un referente de ayuda en la construcción de paz y desarrollo en el país. Lo mismo ocurre para la firma consultora, añadiéndole que trabajar para una organización de cooperación internacional tan reconocida como esta, también le permite posicionarse como un referente importante dentro del mundo de la consultoría en Colombia. Así entonces, los flujos de dinero y conocimiento experto aportados por la organización de cooperación internacional y la firma consultora (y la correspondiente autoridad y legitimidad que estos flujos implican), vuelven a estos actores en forma de prestigio, el cual les es dado por el hecho de participar en la implementación del Acuerdo.

Entender la relación que había entre los diferentes actores involucrados en este proyecto y la forma como se articulaban alrededor de la implementación del Acuerdo, me llevó a comprender que estos conformaban un aparato burocrático. Este es un aparato burocrático que cumple objetivos públicos pero que, como mencioné anteriormente, está conformado por actores privados. Es decir, es la manifestación del poder público (Buchely, 2015, 14) que, en este caso, está siendo ejercido por actores privados. La tensión entre lo público y lo privado evidenciada en este caso será abordada en detalle en el siguiente capítulo. Lo que resta de este capítulo está dedicado a comprender la forma en la que las relaciones descritas hasta este momento configuran una forma de organización burocrática y la manera en que esta organización opera en el proceso de diseño e implementación de la metodología de monitoreo y asistencia técnica a la implementación del Acuerdo.

### ***El aparato burocrático de la implementación del Acuerdo***

Las complejas relaciones entre la organización de cooperación, la compañía multinacional encargada de su asistencia técnica y la firma consultora, así como las redes de conocimiento que se han creado entre estas instituciones, componen lo que Vera (2017) llama un *aparato burocrático humanitario* que gira en torno a la implementación del Acuerdo de Paz. Esto es la articulación entre múltiples burocracias públicas y privadas, en las cuales hay complejas relaciones sociales, políticas y económicas, y complejas redes de conocimiento.

Para comprender lo anterior es importante referirse a Weber y su idea burocrática de la administración pública, la cual define como una forma de administración “unitaria, meritocrática, experta, racional y apolítica” (Buchely, 2014, 14). A pesar de que la organización burocrática hace alusión a la administración pública, este tipo de formación puede encontrarse en entidades privadas, siempre y cuando estén jerárquicamente articuladas para alcanzar un fin (Weber, 1958). Es por esto que esta idea sirve para entender la manera como se organiza la red de actores involucrada en este caso, que como lo mencioné anteriormente, siendo constituida por privados, lleva a cabo funciones relacionadas con la administración pública.

Como plantea Buchely (2015), la administración o gestión de lo público opera como un continuo, a través de una cadena de actores que se salen del marco estatal formal y que se encargan de distribuir bienes públicos. La integración de la organización de cooperación, la compañía multinacional a cargo de su asistencia técnica y la firma consultora en un solo aparato burocrático es un ejemplo de esta cadena de actores. En este caso, el aparato está bajo el dominio de la economía privada<sup>24</sup>. Sin embargo, al estar relacionada con el cumplimiento de objetivos de estado, se articula con estructuras públicas dentro de un aparato burocrático más amplio relacionado con la implementación del Acuerdo.

Para comprender este aparato, es importante repasar algunas de las ideas de Weber, aun cuando tomo distancia de algunas de las características que el autor le atribuye a las burocracias,

---

<sup>24</sup> Esto, como lo menciona Buchely (2015), es producto del desarrollo del neoliberalismo el cual “ha llevado a la construcción de redes sociales que, siendo simbólicamente parte del estado y orgánicamente el antónimo de él, se encargan de la provisión (...) de bienes públicos” (26). Lo anterior desestabiliza las dicotomías entre estado-mercado, público-privado y social -neoliberal.

como lo son el describirlas como racionales, unitarias y apolíticas. Toda forma de organización burocrática se basa en una serie de normas que regulan el comportamiento de los sujetos sobre las cuales se crea una estructura de autoridad. En el caso de las organizaciones burocráticas privadas, la autoridad se basa en un contrato (Weber, 1958), como es el caso analizado en esta investigación. Este contrato condensa las normas que rigen el funcionamiento de la organización burocrática y establece las estructuras de autoridad y jerarquía que lo conforman.

Como plantea Weber (1991) esta jerarquía implica un ejercicio de control y supervisión por parte de los superiores. Estos superiores son quienes concentran los recursos materiales que posibilitan el trabajo de la organización burocrática, lo cual les concede la autoridad para ejercer el control sobre los otros. En este caso, es la organización de cooperación internacional la que concentra y administra los recursos materiales (tanto para implementar el Acuerdo a través de la financiación de los proyectos productivos, como para el pago de los miembros que conforman el aparato) y por ende, son ellos quienes representan la cabeza de la organización. De esta cabeza se desprende un sistema de jerarquías y subordinación donde los superiores controlan a los trabajadores que conforman las instituciones (Weber, 1991).

Esto ha sido evidente en todas las reuniones que ha habido entre las entidades involucradas en esta estructura burocrática. Allí se ha dejado claro que la labor de la compañía multinacional y la de la firma consultora es apoyar a la organización de cooperación internacional. Este apoyo implica que debemos estar a su servicio y que son ellos quienes definen y aprueban las decisiones finales, es decir, quienes tienen el poder sobre el desarrollo del monitoreo. Este poder se manifiesta en escenas como la siguiente. En una de las reuniones con la compañía multinacional en la que estábamos revisando algunos de los criterios de monitoreo que propusimos como firma consultora, la compañía encargada de la asistencia técnica nos pidió que tuviéramos cuidado con una pregunta que buscaba evaluar la gestión de la organización de cooperación. En concreto, nos pidió que formuláramos la pregunta de forma más “amable” para evitar poner en tela de juicio la labor de la organización de cooperación, ya que esto podría ser molesto para ellos.

La incuestionable sumisión, respeto y cuidado que nos pedían que tuviéramos hacia la cabeza de esta organización burocrática es muestra de su autoridad y poder. Esta percepción se fue haciendo más fuerte a medida que asistía a reuniones con los diferentes actores de este aparato. En estos espacios la última palabra sobre cómo realizar el monitoreo siempre era la de la organización

de cooperación. Esta, en tanto superior jerárquica de la firma consultora, somete todos los actos y propuestas de esta última a constante revisión y corrección, como se ejemplificará más adelante al mostrar el ejercicio de construcción de la metodología de monitoreo.

De la mano con la estructura jerárquica que permite un constante ejercicio de control, hay otras características propias de un aparato burocrático que pueden verse en el caso del que se ocupa esta investigación, como lo es la presencia de expertos. A lo largo de las páginas anteriores he venido mostrando la importancia de este aspecto en la construcción de legitimidad y autoridad de este aparato. Aunque redundante, es importante recordar este punto para entender que el conocimiento experto es la herramienta a través de la cual el aparato burocrático se presenta como técnico y se desliga de lo político.

La administración de una organización burocrática demanda expertos calificados (Weber, 1991), pues es esto lo que le otorga su autoridad. Con esto en mente, vale la pena preguntarse por el perfil de esos consultores expertos aptos para trabajar en la organización burocrática. ¿Qué es lo que hace que alguien pueda ser considerado como experto? Como lo pude ver en las reuniones internas del equipo consultor y en las conversaciones con miembros de la organización de cooperación y de la compañía multinacional, el perfil de un experto está anclado, principalmente, a dos factores: formación académica y experiencia laboral certificada.

Para cerciorarse de que quien ocupa el cargo cuenta con esa preparación y está calificado para su labor, es importante que este posea certificados de estudios que den cuenta de ello. A través de esto, se pretende medir la experticia necesaria para ser parte del aparato burocrático. Es decir, se exige una preparación experta (que en el caso de los consultores está relacionado con tener títulos profesionales y de maestría) de la cual se pueda dar cuenta a través de certificados. Así, el certificado educativo y laboral se convierte en una prueba que lleva a la legitimidad del trabajador experto para ejercer su labor (Weber, 1991), legitimidad que, como he venido planteando, se transfiere a la totalidad del aparato burocrático de la implementación del Acuerdo: ser representado por expertos es lo que le da legitimidad a la organización de cooperación y a su labor de monitoreo.

La necesidad de esta experiencia certificada para ser catalogado como experto hace que quienes ocupan los lugares de la experticia suelen ser personas mayores. Esto era evidente en las discusiones iniciales que se daban al interior del equipo consultor sobre los perfiles de los expertos

que iban a realizar el monitoreo. En una de las reuniones para revisar estos perfiles, el equipo consultor discutía qué tan “junior” podían ser los expertos. Esta discusión se desencadenó al ver la edad de uno de los aspirantes en su hoja de vida. Para algunos de los integrantes de la reunión su juventud (35 años) era sinónimo de no tener la suficiente experticia para realizar las misiones de monitoreo. Gracias a la observación de una de las consultoras del equipo, la discusión se trasladó a revisar su experiencia y no concentrarse en su edad, con lo cual se concluyó que “no era para nada junior” porque contaba con mucha experiencia laboral.

Después de dar estas discusiones al interior del equipo consultor, era necesario comprobar que la experiencia laboral y la formación académica que aparecía en las hojas de vida era certificada, pues era esto lo que contaba a los ojos de la organización de cooperación. El pliego de condiciones sobre el cual se hizo el contrato que nos vinculaba al monitoreo de la implementación del Acuerdo, debía incluir el nombre de los consultores que iban a realizar esta tarea y sus hojas de vida (asegurándose de que cumplieran con unas mínimas condiciones de experiencia que los hicieran idóneos para ser catalogados como expertos). En las reuniones interinstitucionales con la organización de cooperación y la compañía multinacional, nos repetían constantemente que, si alguno de los consultores incluidos en el pliego de condiciones llegara a tener algún problema que le impidiera participar en el proceso de monitoreo, este debería ser reemplazado por un experto con un perfil de igual o mayor nivel. Es decir, con un experto con igual o mayor número de meses de experiencia laboral certificada en temas afines, y con una formación académica similar, la cual también debía estar certificada, pues es esto lo que valida y autentica esa experiencia (Carr, 2010).

Así entonces, puede verse que dentro del aparato burocrático los expertos son reemplazables. Es decir, el conocimiento de un experto va más allá de su persona. No es excepcional, sino que se basa en unos requisitos y formalidades que pueden ser poseídos por otros. Esto es coherente con lo planteado por Weber (1963), quien establece que no existe relación entre el burócrata y su cargo. Es decir, la persona que ejerce la función burocrática puede ser removida de su cargo y reemplazada por otra sin que esto tenga ninguna consecuencia sobre el funcionamiento del aparato. Lo que importa es que tenga la experiencia necesaria y que pueda dar cuenta de ello, como es el caso del perfil de los expertos encargados del monitoreo a la implementación del Acuerdo.

Los certificados de la preparación y experiencia de los expertos, así como aquellos que dan cuenta de la experiencia de la firma consultora, muestran la idea weberiana de una administración

burocrática meritocrática y experta. Esto, como he venido diciendo, legitima el quehacer del aparato burocrático en nombre del conocimiento experto, el cual se percibe como una entidad o un producto neutro que “puede acumularse o tratarse como un bien comerciable independiente de su productor” (Agudo, 2009, 67). Esto, según Weber (1991), es la mayor virtud de la organización burocrática, pues es lo que la hace una forma de organización deshumanizada y objetiva, lo cual facilita una administración racional. En el caso que ocupa esta investigación, cabe preguntarse qué tan cierto es esto. Los títulos y certificados que sustentan la preparación de los expertos no son el único vehículo que les permite ser parte del monitoreo a la implementación del Acuerdo. Su vinculación a este proyecto obedece, además, a las redes sociales a las que pertenecen. Muchos de ellos se conocen entre sí, bien sea porque estudiaron juntos, han trabajado juntos, o son amigos de alguien que está vinculado con la firma consultora. Así que, si bien es indiscutible que este aparato intenta limitarse a criterios y formas de actuar meritocráticas y muy racionales, detrás de estas decisiones hay una serie de intenciones y aspiraciones de otra naturaleza, como mostré en la *ilustración 2*.

Como lo plantean las nuevas teorías de la administración pública (Mills, 1958; Lipsky, 2010; Gupta y Sharma, 2014; Buchely, 2014; Buchely, 2015) las acciones públicas realizadas por estos aparatos son reflejo del “movimiento de intereses selectivos y privados que solo administran los altos círculos de poder” (Mills, 1993 en Buchely, 2014, 30). Las relaciones que se tejen entre los actores que conforman esta burocracia no son del todo racionales, sino que son más bien un instrumento para llevar a cabo sus intereses y legitimar su accionar (Mills, 1958).

Lo anterior también pone en duda la característica unitaria con la que Weber definía las burocracias. La organización burocrática conformada alrededor de la implementación del Acuerdo manifiesta procesos más bien desarticulados. A pesar de que todos los actores involucrados en este aparato se unen en torno a la implementación del Acuerdo, cada uno piensa diferente y persigue intereses distintos. Esto puede verse en el proceso de construcción de la metodología de monitoreo que expondré más adelante en este capítulo, que consistió en un proceso desagregado de negociación en el cual el mayor reto fue alinear las peticiones de los diferentes actores.

Además de caracterizar la organización burocrática como racional, objetiva y unitaria, Weber le atribuía un carácter apolítico. Ver la forma como funciona el aparato burocrático de implementación del Acuerdo me ha llevado a diferir de esta idea. Según Weber, hay una separación

entre la política y las labores del aparato burocrático, la cual garantiza el buen funcionamiento de lo público (Guerrero, 2010 en Buchely, 2014). El planteamiento clásico de Weber sobre la organización burocrática crea la ilusión de que está aislada del ámbito político asegurando así la eficiencia, imparcialidad y tecnocracia de sus decisiones (Buchely, 2014). Esta concepción de las burocracias alimenta la ilusión de una política pública neutral, ocultando su naturaleza política detrás del lenguaje objetivo y legal-racional (Shore, 2010). Así, el aparato burocrático de la implementación del Acuerdo se presenta como apolítico, pues a través de su conformación se reformulan los problemas políticos en un lenguaje neutral y racional, que se empieza a concebir como un producto del conocimiento experto, razón por la cual se asocia con una condición científica y técnica (Ramírez, 2010; Mitchell, 2002; Shore, 2010).

Sin embargo, la organización burocrática analizada en esta investigación lleva a cabo labores que, si bien se presentan como asociadas a negociaciones netamente “técnicas” sobre la mejor forma de implementar el Acuerdo y monitorear su implementación, tienen un trasfondo político. Esta, como todas las burocracias, toma decisiones relacionadas con la política pública (Lipsky, 1984) pues, al administrar decisiones políticas abstractas (Buchely 2014), les da forma a las políticas de implementación del Acuerdo.

La manera como opera esta forma de organización, lo cual puede verse en el proceso de construcción de la metodología de monitoreo, proceso por medio del cual la implementación del Acuerdo se convierte en un objeto de conocimiento que permite la conformación del aparato burocrático (Mitchell, 2002; Vera, 2017). El siguiente apartado describe la construcción de instrumentos de política social, basados en el conocimiento técnico experto (Mitchell, 2002). En este caso, estos instrumentos de política social se materializan en la metodología de monitoreo a la implementación del Acuerdo, a través de la cual este problema se despolitiza y se convierte en un objeto de conocimiento “técnico” (Vera, 2017).

### ***Diseño de la metodología de monitoreo a la implementación del Acuerdo: negociación en el aparato burocrático***

Como es sabido, la tarea para la que fue contratada la firma consultora está relacionada con la construcción de una metodología de monitoreo que permita contar con diagnósticos y



recomendaciones específicas para los proyectos productivos financiados por la organización de cooperación en el marco de la implementación del Acuerdo. Más específicamente, el ejercicio de monitoreo es entendido por estas organizaciones como una “función continua que utiliza una recopilación sistemática de datos sobre indicadores específicos para proporcionar a los administradores y a las partes interesadas de una intervención para el desarrollo, indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos, así como sobre el uso de los fondos asignados” (Comité de Asistencia para el Desarrollo, 2002, 27-28).

La construcción de la metodología de monitoreo fue un proceso largo y complejo, ya que implicó una negociación entre los diferentes actores involucrados en el aparato burocrático. Esta negociación tuvo dos componentes: uno contractual y uno que dentro del aparato se denominaba “técnico”.

La negociación contractual giró en torno a temas como el presupuesto, las formas de pago que se utilizarían con la firma consultora, el porcentaje de dinero que debía desembolsarse en cada una de las fases del contrato y los viajes a territorio que debían realizarse. Ese proceso tomó varios meses. Cada uno de los cambios en el contrato que se negociaba acá, debía ser enviado al país donde se manejaban los temas administrativos de la compañía multinacional encargada de la asistencia técnica, lo cual entorpeció y dilató mucho el proceso. Una vez saldada la negociación contractual, se pasó a la negociación “técnica”.

Esta negociación fue aún más difícil. Para llegar a un acuerdo fueron necesarias muchas reuniones interinstitucionales, pero también muchas reuniones internas con el equipo consultor para intentar construir una metodología que dejara satisfechos a todos los actores involucrados en el proceso. Cuando se firmó el contrato, la idea era que esta debía ser una metodología de monitoreo externa e independiente. Sin embargo, a lo largo del proceso esta independencia se fue desdibujando y se hizo cada vez más evidente que lo que la organización de cooperación y su asistencia técnica esperaban de nosotros, no era que creáramos una metodología totalmente externa.

En un principio, dentro del equipo consultor decidimos crear una metodología de monitoreo basada en un modelo conceptual que le daba prioridad a la pertinencia social y política del proyecto, a los factores contextuales, a la participación de los beneficiarios y a la percepción que estos tenían sobre la eficiencia y la eficacia de su gestión. Este modelo se transformó en la medida en que nos reuníamos con la organización de cooperación y su asistencia técnica, pues lo que ellos querían (y

lo que terminamos haciendo) era que tomáramos una metodología de monitoreo que ellos ya tenían estandarizada y la adaptáramos al contexto colombiano. Esta es una metodología que la organización de cooperación creó para monitorear los proyectos de desarrollo que financia en África, Asia, el Pacífico, Latinoamérica y el Caribe. Nuestra labor, como bien lo decía una de las consultoras del equipo, era “platanizarla”, es decir, adaptarla al contexto colombiano. Fuimos contratados para diseñar una metodología de monitoreo externa e independiente, pero en realidad se esperaba que nosotros hiciéramos una tarea contraria a eso: que tomáramos su estrategia de monitoreo y la adaptáramos según los criterios que la organización de cooperación y su asistencia técnica consideraban pertinentes.

Fue así como la labor de diseño de la metodología de monitoreo para la que fuimos contratados se fue transformando. Las sesiones de trabajo internas empezaron a girar en torno a cómo incluir los criterios que habíamos diseñado inicialmente (obedeciendo a la supuesta independencia que habíamos acordado contractualmente) en la metodología de monitoreo estandarizada de la organización de cooperación. Durante esas reuniones tuvimos largas discusiones, todas muy interesantes e ilustrativas para mí que me estrenaba en ese mundo laboral de la consultoría. Pero esas ricas discusiones siempre terminaban en angustias, porque cada vez que concluíamos algo nos dábamos cuenta de que eso iba a implicar hacer cambios a la metodología estandarizada de la organización de cooperación, cosa que no nos podíamos permitir porque no le iba a gustar a nuestros superiores jerárquicos que, como es sabido, eran quienes tenían la última palabra en la decisión de cómo monitorear la implementación del Acuerdo. Yo al principio no entendía estas angustias, de hecho, les decía a mis colegas que era posible argumentar el porqué de esos cambios con base en las discusiones que habíamos tenido internamente en el equipo. Pero poco a poco me fui dando cuenta que mi manera de ver las cosas obedecía a la poca experiencia que tenía en estos temas y que esa angustia era totalmente justificada. En efecto, los cambios estructurales que sugerimos a la forma en la que ellos proponían hacer el monitoreo no fueron bien recibidos, sin importar qué tan sólidos fueran los argumentos que teníamos como equipo para sustentarlos. El punto, como entendí después, no era argumentarles por qué queríamos hacer las cosas de otra manera, era más bien complacerlos y enfocarse en lo que era importante para ellos.

Así entonces, las sesiones de trabajo del equipo consultor se convirtieron en un esfuerzo por adaptar la propuesta que habíamos construido durante las primeras semanas de trabajo a la

estrategia de monitoreo de la organización de cooperación. Esto fue un proceso largo. Me llamaba mucho la atención que después de tantos meses de trabajo el foco de las reuniones interinstitucionales siguiera siendo el mismo: la negociación entre instituciones. Esta negociación giraba en torno a qué criterios tener en cuenta, cómo abordarlos, qué preguntas incluir en la metodología de monitoreo, etc. pero rara vez se hablaba de las particularidades de los proyectos productivos a los que se les iba a realizar el monitoreo, ni mucho menos de sus beneficiarios o de las condiciones contextuales de la región donde se estaban llevando a cabo. Por el contrario, esa primera etapa de diseño (o más bien adaptación) de la metodología de monitoreo, se centró en los diferentes intereses de las entidades del aparato burocrático, y no en los intereses de los proyectos o de sus beneficiarios.

De nuestra propuesta inicial (cuando creíamos en nuestra independencia para diseñar el monitoreo) al producto final que se negoció, cambiaron varias cosas. El cambio más relevante está relacionado con los criterios en los que se basaba la metodología. Tuvimos que quitarle peso al criterio de relevancia que nosotros habíamos establecido como primordial en un inicio, y poner el énfasis en la eficacia, la eficiencia y la capacidad de medición de indicadores por parte del proyecto. Esto atendiendo al interés de la organización de cooperación de rendir cuentas de los recursos económicos entregados a los proyectos en cuestión, a través de resultados medibles que puedan ser visibilizados.

En una de las reuniones interinstitucionales en las que se daban estas discusiones nos dijeron que “la relevancia es obviamente importante, pero quizás el monitoreo debería hacer un análisis más ‘soft’” de este aspecto. En cambio, con respecto a la eficacia, la eficiencia y los indicadores, nos decían: “esta es la parte más importante en la que es necesario que se centre el monitoreo, ya que nos daría una fotografía inmediata para tomar medidas correctivas” o “este es el foco de nuestro interés y debería profundizarse, reduciendo otras secciones que no tienen interés práctico para nosotros. Necesitamos conocer cómo están los indicadores: si se están cumpliendo, si los tienen, si están aplicándolos, registrándolos y si están en capacidad de reportarlos”.

Estas peticiones con respecto a la metodología parecieran apuntar a una visión atomizada de cada proyecto, es decir, conducen a ver cada uno como una realidad aislada y autocontenida. Querían enfocar el monitoreo en la eficiencia, la eficacia y los indicadores, dejando a un lado el marco contextual en el que nosotros estábamos ubicándolo. A pesar de las diferencias en esta

concepción, como equipo consultor tuvimos que adoptar estas recomendaciones, pero a mí nunca dejó de preocuparme el peligro de ver la eficiencia y eficacia de los proyectos por fuera del contexto en el que se desarrollan.

Tras este proceso de negociación, la metodología de monitoreo terminó resumiéndose en una batería de preguntas basada en 5 criterios que se califican de acuerdo a un semáforo (verde: sin dificultades; amarillo: algunas dificultades; rojo: dificultades graves). Estos 5 criterios son i) la eficacia (relacionada con el alcance de los logros esperados); ii) la eficiencia (relacionada con mecanismos de financiación, gestión administrativa / financiera y los retrasos en el desarrollo del proyecto); iii) la relevancia (que se basa en las sinergias interinstitucionales que se dan en virtud del desarrollo del proyecto y, sobre todo, en la alineación del proyecto con los pilares constitutivos de la organización de cooperación); iv) la sostenibilidad del proyecto y, por último, v) la visibilidad de las acciones del proyecto y de la organización de cooperación.

Como puede verse, la metodología de monitoreo atiende a los intereses de la organización de cooperación: se centra en la rendición de cuentas, en la relación que teje la organización con otras instituciones y, así, en la visibilidad de su quehacer (evidenciando características propias del neoliberalismo). La metodología de monitoreo se construye desde los criterios que son importantes para la organización de cooperación y desde los conocimientos “técnicos” y expertos que se plantean desde las oficinas de los diferentes actores en Bogotá. Así, el monitoreo pone a los beneficiarios del proyecto en un segundo plano. Como lo mencionó uno de los consultores refiriéndose a este tema “definitivamente acá la unidad de análisis no es la comunidad”. Esta es importante para la construcción de indicadores, pero no se tiene en cuenta a la hora de diseñar la metodología de monitoreo. Esto puede verse no solo en los criterios de la metodología, sino también en las herramientas de recolección de información que la componen.

Al inicio de la negociación “técnica”, la firma consultora propuso hacer grupos focales con los beneficiarios de los proyectos para conocer su percepción y su nivel de participación en la ejecución de estos. Esto fue una idea que, en un principio, la asistencia técnica rechazó. Consideraban que esta era una actividad que podía tomar mucho tiempo, y dada la rapidez con la que debía hacerse el monitoreo a cada proyecto, era mejor no darle prioridad a eso. Sin embargo, unas cuantas reuniones después, la organización de cooperación y su asistencia técnica decidieron volver a incluir los grupos focales dentro de la metodología. Esta decisión no se tomó porque se

estuvieran preguntando por la opinión de los beneficiarios con respecto a la ejecución del proyecto o su pertinencia en el contexto, sino para ver la forma en la que recibían el proyecto y, sobre todo, si eran conscientes de que el proyecto era financiado por la organización de cooperación en cuestión. Pareciera entonces que la importancia del beneficiario no está en sí mismo, sino en que reconozca la labor de la organización, es decir, en la visibilidad que he venido mencionando en este capítulo. Esto muestra una característica importante del funcionamiento de las burocracias: el desapego de este tipo de organizaciones de sus beneficiarios (Vera, 2017).

### ***La ilusión de lo “técnico”***

La negociación del diseño metodológico que he descrito hasta aquí evidencia otras características típicas del aparato burocrático. De hecho, se inscribe en las formas burocráticas racionales descritas por Weber (1958). Ejemplo de ello es que el proceso de monitoreo que realiza este aparato debe estar totalmente documentado. Las actas de las reuniones interinstitucionales, los documentos oficiales donde se consolida lo pactado, y los múltiples formatos para dar cuenta del ejercicio de monitoreo realizado son elementos constitutivos de este aparato, pues sobre ellos se oficializa la relación entre los actores involucrados y se legitima su autoridad. Dentro de los documentos a través de los cuales se da cuenta de todas las actividades realizadas por este aparato está la ficha financiera, el formato de factura, el formato de cuenta de cobro y justificación de pago, las listas de asistencia y el informe final con los resultados de las diferentes misiones de monitoreo.

Estos formatos deben condensar la información recogida en terreno, convirtiéndose en la manera a través de la cual se transforma la realidad y el estado actual del proyecto en un objeto material (Abello, 2013). Estos objetos cambian de significado de acuerdo con los contextos por los que circulan y las personas con las que interactúan (Kopittoss, 1986 en Abello, 2013). Los documentos de monitoreo transitan por las manos de los expertos metodológicos (quienes los diseñan), después pasan por la organización de cooperación y su asistencia técnica (quienes aprueban el diseño), luego pasan a manos de los Líderes de Misión (que los diligencian y los llenan de contenido) para, por último, volver a manos de la organización de cooperación. Para cada uno de los actores involucrados en este caso, ese objeto material tiene un significado diferente. Para el consultor, entregar estos documentos es el equivalente a un paz y salvo que le permite la satisfacción del deber cumplido y el cobro de sus honorarios. Para la organización de cooperación,

estos documentos son una herramienta para rendir cuentas de su apoyo y solidaridad, mientras que para los proyectos es el equivalente a una evaluación. Este último significado es el que tiene implicaciones a más largo plazo: el equipo encargado del monitoreo a estos proyectos cumple con su labor y se va, pero el informe que realiza sigue teniendo efectos sobre el proyecto durante un tiempo prolongado (bien sea para implementar medidas correctivas o para tomar decisiones sobre futuras financiaciones).

Estos documentos tienen otros efectos que vale la pena mencionar. A partir de ellos se crea la ilusión de que se está llevando a cabo un proceso racional y objetivo dentro de una estructura organizada, por medio de la cual se regulariza el conocimiento experto a partir de criterios y formas de actuar de carácter “técnico” (Mills, 1958 en Buchely, 2014). Es así como el aparato burocrático de la implementación del Acuerdo, en un esfuerzo por ofrecer una representación despolitizada de la política social que está implementando, produce un conocimiento que se presenta como objetivo y racional a través de jerga técnica. Este conocimiento es “representado a nivel institucional mediante el lenguaje de la ‘evidencia’ y una serie de hechos empíricos significativamente exentos de contexto social, político e institucional” (Agudo, 2009, 85). Dicho de otro modo, dentro de estas políticas el conocimiento se muestra como un producto neutro independiente de su productor que, a través de ideas como la eficiencia o la eficacia, se perciben como técnicas racionales y como soluciones naturales para los problemas que enfrenta la sociedad (Agudo, 2009). Así, el conocimiento se produce a través de metáforas y acciones tecnocientíficas (calificación de criterios, informes, formatos) que le dan la una “apariencia de unidad, coherencia y preexistencia frente a actuaciones concretas” (Buchely, 2014, 36) por medio de las cuales se legitima el proceso de implementación del Acuerdo. Es decir, la autoridad y la legitimidad del aparato se producen gracias al conocimiento experto, que se presenta como técnico en tanto se plasma en bienes materiales como documentos y matrices, así como acciones concretas de monitoreo en los territorios (Vera, 2017).

Esta concepción técnica, apolítica y neutral del conocimiento relacionado con las políticas sociales y la burocracia que las implementa debe ser revisada. La antropología del estado plantea que la organización burocrática no es apolítica ni neutral, sino que es un escenario permanente de conflicto (Buchely, 2014), como lo demuestra la negociación entre los intereses y concepciones de los diferentes actores involucrados en este caso.

Las decisiones con respecto a la metodología de monitoreo no se tomaron con base en criterios racionales, sino en la percepción subjetiva de quienes están en posiciones de autoridad. Es decir, contrario a lo propuesto por Weber, las burocracias son subjetivas en sus decisiones (Gupta y Sharma, 2014). Debido a la gran concentración de poder que hay en las cimas de los aparatos burocráticos, es en esas cimas donde se toman las decisiones (Mills, 1993). Este caso es un ejemplo de ello, en tanto la decisión final de cómo se realizaría el proceso de monitoreo nunca estuvo en las manos de la firma consultora, a pesar de que lo acordado era que esto iba a ser un proceso “externo e independiente”. Por el contrario, la decisión final fue que adaptaríamos el proceso de monitoreo establecido por la organización de cooperación a la realidad nacional. Esta decisión no se construyó con base en los esfuerzos que habíamos hecho por plantear una metodología de monitoreo independiente, sino que fue una decisión que nos atravesó y que poco a poco fuimos adoptando como nuestra. Nos apropiamos de esta como “nuestra” estrategia de monitoreo, cuando en realidad esa decisión nunca fue delegada a nosotros (Mills, 1958). En palabras de Buchely, se crearon “escenarios ficticios de decisión delegada” (2014, 44) haciéndonos creer que las decisiones sobre la forma de monitorear la implementación del Acuerdo se tomaron en razón de la experticia de nuestro equipo y no de los intereses de las jerarquías burocráticas y de la construcción de legitimidad de las instituciones.

Así, puede verse que este es un aparato desagregado, que concentra intereses e intenciones diversas. Lo que ocurre dentro de este apartado es un el proceso de negociación que oculta su carácter subjetivo tras supuesta evidencia objetiva y empírica (Agudo, 2009). Dentro de este proceso, el conocimiento experto de la firma consultora sirvió para legitimar la construcción de la metodología de monitoreo, pero no fue ese conocimiento el que primó en las decisiones “técnicas” que se tomaron sobre este tema.

Es así como a través del proceso de negociación y construcción de la metodología anteriormente descrito, la implementación del Acuerdo se convierte en un objeto de conocimiento experto que permite la conformación de un aparato burocrático (Mitchell, 2002; Vera, 2017) por parte de la organización de cooperación internacional, la compañía multinacional encargada de su asistencia técnica y la firma consultora. Si bien el funcionamiento de este aparato se concentra en la implementación del Acuerdo, es importante tener en cuenta que este refleja temas globales más amplios. Es por eso que no puede ser entendido por fuera de las formas de estado actuales en donde

lo público-privado (Mitchell, 2015) y lo local-transnacional (Gupta y Sharma, 2014) se desdibujan y se entrecruzan con nuevos valores propios de la economía moral del humanitarismo (Fassin, 2016; Vera, 2017). Son estos los puntos que abordaré en el próximo capítulo.



## **Capítulo II. Cooperación internacional humanitaria y desarrollo en la implementación del Acuerdo: entre lo público, lo privado, lo local y lo transnacional.**

En este capítulo exploro cómo a través de las alianzas que se generan entre las corporaciones transnacionales y las entidades privadas para hacer efectiva la implementación del Acuerdo, se configura un aparato burocrático transnacional que actúa como facilitador del desarrollo a través de políticas humanitarias. En particular, ubico este aparato dentro de las formas de estado actuales en donde lo público-privado (Mitchell, 2015) y lo local-transnacional (Gupta y Sharma, 2014) se desdibujan y se entrecruzan con nuevos valores propios del humanitarismo (Fassin, 2016; Vera, 2017) y el desarrollo (Mosse, 2004, 2005; Ferguson, 1994). Posteriormente, muestro como la Otra Colombia (Serje, 2012)<sup>25</sup> se convierte en el foco de las intervenciones humanitarias de desarrollo, así como el uso político que se le da a estas intervenciones y a la cooperación internacional como herramientas de legitimación.

### ***La implementación del Acuerdo: una responsabilidad del sector público***

En el capítulo uno examiné la construcción de un aparato burocrático en torno a la implementación del Acuerdo. Ahora me propongo analizar este aparato y las políticas que lo enmarcan<sup>26</sup> en relación con fuerzas económicas globales y con procesos culturales y políticos más amplios, sobre todo aquellos relacionados con los estados transnacionales (Gupta y Sharma, 2014), la economía moral del humanitarismo (Fassin, 2016) y el desarrollo.

La conformación de un aparato burocrático por parte de una organización de cooperación internacional, una compañía multinacional y una firma consultora presenta una situación interesante. Como lo mencioné en el capítulo anterior, las acciones que desarrolla este aparato para hacer efectiva la implementación del Acuerdo, se llevan a cabo desde una lógica privada articulada

---

<sup>25</sup> La Otra Colombia, entendida como una construcción geográfica que es posible gracias al mito de la ausencia del Estado, a través de la cual algunas regiones del país se sitúan como la alteridad del Estado y la nación. Este relato permite representarlas como regiones apartadas y subdesarrolladas (Serje, 2012).

<sup>26</sup> El marco normativo dentro del cual funciona este aparato está regido por lo pactado en Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Alto Comisionado para La Paz, 2016).

a la cooperación internacional. Si bien esta debería ser una función pública del estado, en este caso esta tarea está siendo realizada por entidades transnacionales y privadas.

Es así como el estado, entendido como un “conjunto de procesos, prácticas y materiales que aparecen en la vida cotidiana de los ciudadanos” (Bucheli, 2014, 35), se sale de lo público y lo local-nacional, y pasa a ser ejercido y producido por actores privados y transnacionales. Para comprender lo anterior, es necesario aclarar las funciones estatales a las que me estoy refiriendo. Como es sabido, el aparato burocrático del que trata esta investigación gira en torno a la implementación del Acuerdo, tarea a la que me refiero en este caso cuando hablo de funciones y objetivos públicos y estatales. Teniendo esto en cuenta, vale la pena revisar los puntos del Acuerdo en los que se concentra la labor del aparato en cuestión.

Como ya he mencionado, este aparato apoya la implementación del Acuerdo a través de la financiación y el apoyo técnico a la ejecución de proyectos productivos desarrollados en zonas rurales que históricamente han sido afectadas por el conflicto. Esta labor le apunta, principalmente, a dos puntos del Acuerdo: el punto número uno – *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*, y el número tres – *Fin del Conflicto*.

El primer punto aborda la transformación del campo colombiano al hablar del acceso y uso de la tierra, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial<sup>27</sup> (en adelante PDET) y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral<sup>28</sup>. En general, este punto busca una transformación integral del campo y la creación de condiciones de bienestar para quienes lo habitan. Esto implica tener en cuenta las causas históricas que dieron origen al conflicto armado, condiciones que en el Acuerdo se relacionan con la inequidad, el atraso y la falta de desarrollo de las comunidades rurales.

Por otro lado, está el punto tres del Acuerdo. Este reúne todos los aspectos relacionados con el fin del conflicto, dentro de los cuales se encuentra todo lo referente a la reincorporación de las

---

<sup>27</sup> Son parte del Plan de Desarrollo Territorial el cual “es el instrumento de planificación con el que las administraciones locales definen los programas y proyectos que ejecutarán durante su período de gobierno. Una de las principales apuestas que deben incluir es la Construcción de Paz, como un proceso que busca superar el uso de la violencia como medio para resolver los conflictos, impulsar el diálogo social y alternativas de desarrollo económico y social sostenibles” (Alto Comisionado para la Paz, 2016).

<sup>28</sup> Fueron planteados en el punto 1.3 del Acuerdo Final como una serie de estrategias para transformar las condiciones de la ruralidad y pagar la deuda acumulada con la población campesina-indígena-afro que la habita (Alto Comisionado para la Paz, 2016).

FARC-EP a la vida civil tanto en lo económico, como en lo social y lo político. El proceso de reincorporación está orientado al “fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes lo habitan; asimismo, al despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local” (Alto Comisionado para la Paz, 2016, p. 69).

Los proyectos productivos financiados por el aparato burocrático de la implementación del Acuerdo, buscan ser un medio para la transformación del campo colombiano y la reintegración de los excombatientes a la vida civil. Es decir, al financiar estos proyectos, el aparato está ejerciendo una función pública: la implementación del Acuerdo. Además de lo anterior, este aparato está tomando otras funciones públicas. Como expliqué en el capítulo anterior, la firma consultora que hace parte del aparato tiene la tarea de monitorear la ejecución de los proyectos productivos y, de esta forma, la implementación del Acuerdo. La construcción e implementación de la metodología de monitoreo que se describió en el capítulo uno es muestra de ello, lo cual es una de las responsabilidades públicas establecidas dentro de lo acordado. Los diferentes puntos que componen este documento están atravesados por una última sección de carácter procedimental. El punto seis del Acuerdo es un apartado que aborda la implementación, verificación y refrendación de lo acordado, lo cual se realiza a partir de estrategias de seguimiento y evaluación a la ejecución y puesta en marcha de los proyectos y programas desarrollados en el marco del Acuerdo (Procuraduría General de la Nación, 2018).

Además de plantear estrategias de seguimiento y control a la implementación, el último punto del Acuerdo establece algunas pautas sobre su financiación. Allí se plantea que “el Gobierno Nacional será el responsable de la correcta implementación de los acuerdos alcanzados en el proceso de conversaciones de Paz, para lo cual se compromete a garantizar su financiación a través de diferentes fuentes” (Alto Comisionado para la Paz, 2016, p. 196). De hecho, para lograr abarcar el costo total de su implementación, se establecieron una serie de medidas dentro de las cuales está la recepción de fondos procedentes de cooperación internacional.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo estableció las necesidades de inversión para la implementación del Acuerdo y las fuentes de financiación para conseguirlos. Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2017), en un plazo de 15 años a partir del inicio de su financiación, se estimó que la implementación del Acuerdo tendría un costo de 129,5 billones de pesos, de los cuales el 85,4% están destinados a la transformación del campo colombiano (punto uno) y el 1,5%

al fin del conflicto (punto tres). Del porcentaje total de los recursos aportados para la implementación del punto uno, se estableció que el 11,8% de los recursos destinados a este fin serían aportados por cooperación internacional y entidades privadas (Departamento Nacional de Planeación, 2018). Dentro de este porcentaje se encuentra la financiación brindada por el aparato burocrático que ocupa esta investigación.

Lo dicho hasta acá evidencia que, en teoría, la implementación del Acuerdo es una responsabilidad pública. Sin embargo, en el desarrollo de esta tarea se contempla la participación de organizaciones transnacionales y entidades privadas. El quehacer del aparato burocrático analizado en esta investigación (la financiación, el apoyo y el monitoreo a proyectos productivos) es un ejemplo de ello y es muestra de cómo la participación de las organizaciones transnacionales y las entidades privadas en la implementación del Acuerdo, desdibuja la distinción entre lo local y lo transnacional, así como entre lo público y lo privado.

### *Entre lo local y lo transnacional*

Cuando entré a trabajar en la firma consultora, el director me dijo mi labor iba a estar relacionada con la implementación del Acuerdo. Ante esto, yo pensé que iba a trabajar con al menos una entidad pública. Sin embargo, al acercarme al aparato burocrático que iba a encargarse de esta tarea, y del cual yo empezaba a ser parte, comprendí que el sector público no tenía una participación activa en la tarea que nos proponíamos, sino que solo aportaba el marco legal que debíamos usar como guía de acción para nuestra labor. Fue aún mayor mi sorpresa cuando me di cuenta que los actores implicados en la implementación del Acuerdo no solo eran privados, sino que además, en su mayoría eran extranjeros.

La primera reunión a la que asistí fue entre nosotros y la multinacional encargada de la asistencia técnica. Entramos a una sala de reuniones en un edificio moderno ubicado cerca del parque de la 93 en Bogotá y nos encontramos con su equipo, conformado por dos extranjeros y una colombiana. Me llamó la atención la preponderancia extranjera que había en el grupo. La colombiana estaba encargada de los trámites administrativos, mientras que los otros dos lideraban el proceso de asistencia técnica a la labor de implementación del Acuerdo. Fue tal vez por esa preponderancia de extranjeros que en aquella reunión, además de discutir algunos temas

contractuales, nos enfatizaron que nuestro “valor agregado”, como equipo de consultores, era el conocimiento que teníamos sobre nuestro país.

Ese “valor agregado” fue tomando más forma cuando empezamos a asistir a las reuniones con los miembros de la organización de cooperación. Estas se realizaban en las oficinas de la organización, las cuales eran aún más deslumbrantes que las de la compañía multinacional. Están ubicadas en un edificio lujoso, donde también hay oficinas de bancos, hoteles y diferentes empresas. Para entrar allí era necesario pasar por tres filtros. El primero era la recepción del edificio, donde tomaban los datos personales, la huella digital y una foto que guardaban en el registro de entradas. Luego era necesario pasar todos los objetos personales por un scanner para así acceder a la recepción de la oficina. Allí los visitantes debíamos dejar el celular y el computador en unos casilleros y luego pasar por un detector de metales. Una vez adentro, teníamos que hablar con una recepcionista para anunciarnos por medio de un micrófono, pues ella estaba separada por un vidrio que no la dejaba tener contacto con nosotros. En la recepción, mientras esperaba a ser anunciada, se veían algunas personas saliendo de las oficinas hablando con acentos extranjeros. La sala de espera tiene una foto con los que parecieran ser los trabajadores de la organización de cooperación, todos vestidos de manera muy formal, y, al lado de la foto, muchas banderas de diferentes países expuestas como decoración. Una vez anunciados, era posible entrar a la oficina, para lo cual era necesario pasar por un último filtro: un corredor limitado por dos puertas que solo se pueden abrir con un carné especial para tal fin que tienen los trabajadores y los guardias de seguridad de la organización. La cantidad de filtros y restricciones para acceder a las oficinas da una sensación de completa privacidad una vez se está adentro.

Al entrar, uno encuentra que las oficinas son espaciosas y modernas. En la sala de juntas donde se realizan las reuniones tienen un teléfono por medio del cual se pueden encargar cafés, agua, etc., cosa a la que los trabajadores de la organización, entre risas, llaman “*room service*”. Todo en esas oficinas me hizo sentir en un lugar exclusivo, lujoso, adinerado y privado. Mientras estábamos en esa primera reunión me preguntaba cuánto dinero costaría mantener esas oficinas, y a la financiación de cuántos proyectos productivos equivaldría ese monto.

En las diferentes reuniones a las que he asistido en este lugar, he conocido a los miembros de la organización de cooperación que está financiando y apoyando la implementación del Acuerdo y que hace parte del aparato burocrático en cuestión. La directora del área que está brindando este

apoyo es una extranjera. Junto con ella, están las cuatro gestoras de los proyectos productivos que financia la organización de cooperación: una colombiana y tres extranjeras. Las gestoras son, como su nombre lo indica, las personas encargadas de la gestión y administración de los proyectos, labor que realizan desde Bogotá la mayor parte del tiempo. Como puede verse, el equipo de trabajo de la organización de cooperación también cuenta con más miembros extranjeros que nacionales. Esto es de esperarse dado que trabajan para una organización de cooperación extranjera, pero es paradójico que sean ellos quienes están a cargo de los proyectos desarrollados en las zonas rurales colombianas y que realicen su labor desde esas lujosas oficinas en Bogotá. Experiencias como esta me permitieron visualizar y entender mejor este aparato burocrático transnacional del que empezaba a hacer parte, así como las tensiones que este genera entre lo local y lo global.

Como lo evidencia el origen de los integrantes del aparato que he descrito anteriormente, este está compuesto por capas de actores nacionales e internacionales (Vera, 2017). Por un lado, está la organización de cooperación y la compañía de desarrollo encargada de su asistencia técnica, las cuales están conformadas, en su mayoría, por extranjeros que generalmente ocupan los cargos directivos. Por otro lado, está la firma consultora (nosotros), que es el componente nacional de este aparato burocrático. La escala geográfica del aparato no solo se evidencia en la nacionalidad de las personas que lo componen, sino también en los trámites administrativos que lo posibilitan.

Tanto el director general de la organización de cooperación, como el equipo administrativo de la compañía multinacional con quienes hicimos todo el trámite contractual, están fuera del país. Debido a esto, los temas que se discutían acá y las decisiones que se tomaban con respecto las intervenciones que se harían en el país, debían ser aprobadas en el exterior. Fue por eso que la firma del contrato entre los actores, así como el arranque del proyecto mismo, tuvieron una demora de casi tres meses con respecto al cronograma planteado inicialmente. Recuerdo que en esos meses de retraso y espera, hablé con el director administrativo de la consultora, quien me manifestó su preocupación con respecto a esta demora porque no contaba con la liquidez que necesitaba para mantener la firma y el equipo en marcha. En esa charla, me contó que el problema era que el contrato original que envió la compañía multinacional tenía algunos errores, razón por la cual había tenido que enviarlo de vuelta al exterior para que el equipo administrativo de la compañía lo corrigiera. Aquella vez, también me contó lo difícil que era no tener un interlocutor en el país con quien negociar: “Todo se demora más. Tengo que esperar a que contesten mis

correos, no tengo cómo presionarlos y no me puedo reunir con ellos para entender bien cuales son los ajustes que se le deben hacer al contrato”, me decía con frustración. El hecho de que la comunicación con el equipo administrativo de la multinacional tuviera que hacerse por correo, sumado a la diferencia horaria que hacía que las respuestas se distanciaran en el tiempo, dilató mucho el proceso contractual y, por ende, el inicio del proyecto. Tanto así que la noticia de que podíamos empezar fue recibida dentro del equipo casi como un milagro: “ya por fin se firmó” escribí yo en mi diario de campo.

Lo anterior evidencia algunas de las principales características de este aparato burocrático: es disperso geográficamente y descentrado administrativamente (Buchely, 2014). Estas características hacen que la firma de los contratos, la aprobación de las decisiones y el giro de los pagos se conviertan en un procedimiento transnacional, lo cual aumenta su complejidad, alarga los tiempos, dilata las decisiones y, en palabras coloquiales, lo hace más “más burocrático”.

La participación de actores y entidades extranjeras, y la complejidad que esto implica para una labor como la implementación del Acuerdo, desdibuja la distinción entre lo local y lo global. Es decir, aparatos burocráticos como este desbordan los límites del estado-nación, haciendo que el conjunto de procesos, prácticas y materiales que conforman el estado (Buchely, 2014), se trasladen a actores y lugares por fuera del país. Su existencia evidencia lo porosas que se han vuelto las fronteras de los territorios nacionales para el ejercicio de gobierno y la administración de sus poblaciones (Gupta y Sharma, 2014).

Gupta y Sharma (2014) explican este fenómeno a través de la idea de supranacionalidad y el enfoque transnacional del estado. Según ellos, el estado ha empezado a ceder parte de sus atribuciones de gobierno a las instituciones internacionales que afectan a más de una nación, formando así lo que ellos llaman estados transnacionales. Autores como Wallerstein (2005) señalan que la intervención de las organizaciones de cooperación internacional en países como Colombia configuran un aparato burocrático transnacional que es partícipe de un proyecto de expansión por parte de los centros globales (representados por la entidad de cooperación internacional) hacia los países periféricos. Esto puede identificarse a escala global, donde toda Colombia, e incluso el conjunto de países de la comunidad andina, son definidos por los agentes internacionales como regiones remotas, precarias y peligrosas (Serje, 2012).

Como lo describí en el capítulo uno, la metodología que diseñamos desde la firma consultora terminó siendo una adaptación del modelo que la organización de cooperación había estandarizado para monitorear los proyectos de desarrollo que financia en África, Asia, el Pacífico, Latinoamérica y el Caribe. Esto evidencia que las intervenciones que realiza la organización de cooperación en todas esas regiones son iguales, precisamente porque para ellos todas son similares: regiones con bajos índices de desarrollo e institucionalidades débiles que necesitan de asistencia humanitaria y cooperación económica. De esta forma, las entidades de cooperación internacional vinculan los centros modernos de donde proviene la cooperación, con lugares distantes a los que deben asistir e intervenir (Serje, 2012).

A pesar de estas generalizaciones regionales, y de la forma de funcionamiento transnacional, lo local-nacional no puede desaparecer del todo. Como expuse en el capítulo anterior, para este aparato burocrático es importante contar con conocimiento experto local, ya que este permite legitimar la labor de las entidades internacionales en Colombia. Es por esto que el encuentro entre burócratas nacionales y extranjeros que se daba en estos espacios de interacción burocrática era tan importante para lograr la implementación del Acuerdo. Allí era donde la experticia local se combinaba con la legitimidad global de las entidades transnacionales para legitimar la labor que se proponían conjuntamente.

Como puede verse a lo largo de las páginas anteriores, esta etnografía analiza el rol de los organismos internacionales y demás integrantes del aparato burocrático de la implementación del Acuerdo. Esto, desde un enfoque transnacional del estado (Gupta y Sharma, 2014) en el que las funciones u objetivos estatales se trasladan a actores que están por fuera de sus manifestaciones formales y por fuera de lo público. Lo anterior no quiere decir que el estado esté ausente, sino que, como lo plantea Serje (2012) y como lo discutiré más adelante, este delega en el humanitarismo su presencia y sus funciones.

Como lo plantea Serje, a lo largo de la historia de Colombia el estado ha sido encarnado por diferentes actores sociales como lo son misioneros, administradores, militares, guerrilleros y paramilitares. Actualmente, las funciones sociales del estado están siendo transferidas a organismos asistenciales. Cada vez es más frecuente ver casos en los que el bienestar social de los municipios rurales de Colombia es delegado a entidades de cooperación internacional, quienes a su vez subcontratan empresas privadas para tal fin (Serje, 2012). Es precisamente eso lo que



ejemplifica el caso que ocupa esta investigación: la tendencia, cada vez más profundizada, de dejar la inversión social y las funciones públicas en manos de organismos asistenciales de cooperación internacional y entidades privadas. Esto, como expongo en las próximas secciones, ha llevado a la descentralización y reducción del estado y la esfera pública, así como al aumento de las intervenciones de ayuda humanitaria (Serje, 2012).

### ***Entre lo público y lo privado***

El surgimiento de corporaciones transnacionales como la que conforma este aparato, su articulación con instituciones privadas y el rol que juntas han empezado a adoptar en la implementación de políticas sociales, “ha desdibujado la distinción entre las esferas pública y privada” (Mitchell, 2015, 180) como se evidencia en este caso. Este aparato burocrático se ha convertido en un medio a través del cual se ha empezado a privatizar la implementación del Acuerdo. Me explico: como expuse en el primer apartado de este capítulo, la implementación del Acuerdo es un objeto público, pero, en este caso, las entidades públicas no están jugando un papel protagónico en su implementación. Por el contrario, como lo muestra el caso que he venido analizando, lo público ha empezado exigir de la participación de instituciones privadas, tanto nacionales como internacionales, para brindar una atención experta que permita atender las necesidades de las políticas sociales (Vera, 2017).

Para comprender esto es importante hacer alusión a Mitchell (2015), quien plantea que anteriormente “las empresas privadas estaban fuera del sistema político formal” (159) y, por ende, de lo público. Sin embargo, actualmente las empresas han empezado a hacer uso de este sistema para alcanzar metas corporativas. Yo diría que no solo hacen uso de él, sino que se han convertido en parte del sistema, pues son protagonistas en la consecución de los objetivos constituyentes del sistema político y, por lo tanto, actores clave de la esfera pública.

Al ser parte de este sistema político-público, las instituciones privadas, tanto nacionales como transnacionales, han empezado “formar redes interconectadas de poder financiero y regulación” (Mitchell, 2015, 161). Esto ha hecho imposible trazar una línea que pueda separar el lo privado de lo público. El poder y la capacidad de regulación y control que antes era atribuido al estado como representante de lo público, ha empezado a expandirse a instituciones de otra índole.

En palabras de Mitchel (2015) “la aparente frontera del estado [ya] no marca el límite de los procesos de regulación” (161). En este caso, la implementación del Acuerdo se convierte en un medio para que sea el aparato burocrático en cuestión el que se ocupe del ejercicio de regulación. Como explicaré más adelante en este capítulo, la financiación de proyectos productivos en zonas apartadas y “subdesarrolladas” del país, y la necesidad de que los beneficiarios rindan cuentas de esta financiación a través de un ejercicio de monitoreo, se convierte en un medio de control.

La imposibilidad de separar lo público de lo privado puede atribuirse al surgimiento del neoliberalismo. Como plantea Buchely (2015) “el desarrollo del neoliberalismo ha llevado a la construcción de redes sociales que, siendo simbólicamente parte del estado y orgánicamente el antónimo de él, se encargan de la provisión o el *delivery* de bienes públicos. Esta reflexión desestabiliza las dicotomías estado/mercado, público/privado y social/neoliberal” (26). El aparato burocrático de la implementación del Acuerdo es un ejemplo de estas redes sociales, que agrupan entidades privadas y transnacionales (lo cual pareciera ser antónimo a la idea tradicional del estado) pero que se mueven en la esfera pública y aportan al cumplimiento de objetivos del estado. La labor de este aparato, como he venido diciendo, es financiar y monitorear una serie de proyectos productivos a través de los cuales se materializa la implementación del Acuerdo. El rol financiador de este aparato evidencia los efectos distributivos que las burocracias tienen en la vida cotidiana de los ciudadanos (Buchely, 2015) y muestra cómo lo público deja de ser apartado de las entidades privadas y pasa a estar representado por redes institucionales “vinculadas de manera precaria con el estado, encargadas de distribuir bienes públicos en las que los ciudadanos participan de manera activa y constante” (Buchely, 2015, 20).

Estas redes institucionales que son antónimos al estado y a la vez lo representan, constituyen una cadena que se sale del marco estatal formal y sobre la cual ahora “recae la responsabilidad de las actividades que antes desempeñaban las organizaciones estatales” (Gupta y Sharma, 2014, 101). Dicho de otro modo, lo público empieza a ser gestionado en escenarios que están “dentro y fuera a un tiempo de la estructura formal del estado” (Gupta y Sharma, 2014, 128). La labor del aparato burocrático de la implementación del Acuerdo podría ubicarse dentro de este limbo y catalogarse como lo público no estatal (siguiendo a Buchely (2015), quien habla de lo público no legal). Así entonces, lo público pasa a ser una serie de funciones que ahora se ejercen y se construyen a través de redes de instituciones privadas extraestatales y, como en este caso, transnacionales.

Estas instituciones “gobiernan la conducta de los estados-nación y la economía, y gestionan el bienestar de personas que viven en diferentes territorios” (Gupta y Sharma, 2014, 112). Es decir, el bienestar de los ciudadanos ha sido delegado a las entidades transnacionales de cooperación, quienes a su vez subcontratan con ONGs o empresas privadas, como puede verse en el caso que ocupa esta investigación.

Recuerdo que en una de las reuniones de equipo que hicimos para el diseño de la metodología de monitoreo, revisamos uno de los proyectos que debíamos monitorear para discutir cómo aplicarle la metodología. Era un proyecto que se estaba desarrollando en el Guaviare y que pretendía incluir muchos frentes: salud, educación, cultura y, principalmente, productividad agrícola. La percepción general fue que el proyecto abarcaba demasiados elementos. Entre risas, algunos de los consultores lo compararon con un plan de gobierno y bromearon diciendo que la organización de cooperación que estaba financiando el proyecto y los operadores privados que estaban apoyando su ejecución, le estaban haciendo la tarea a los alcaldes de la región.

Esto evidencian la forma como la implementación de políticas sociales para el bienestar de los ciudadanos ha sido delegada a organizaciones de cooperación y asistencia. Lo anterior ha implicado el desmonte de las instituciones estatales creadas para implementar estas políticas, tarea que han tomado las instituciones privadas con la bandera de la inversión en desarrollo y la ayuda humanitaria (Serje, 2012).

### ***Configuración humanitaria del desarrollo y la política social***

Al asumir funciones públicas, el aparato burocrático transnacional se convierte en un facilitador de desarrollo a través de medidas humanitarias que se destinan a unos territorios particulares dentro del país. Esto es común cuando se trata de países en contextos posteriores a guerras o conflictos internos. La financiación y asistencia técnica a la implementación del Acuerdo es quizá uno de los ejemplos más sustanciales y tangibles del apoyo económico internacional a Colombia en la coyuntura actual, lo cual es similar al caso que Mitchell (2002) plantea con respecto a la asistencia económica norteamericana a Egipto del siglo XX.

En este caso, al igual que en el de Egipto, la asistencia económica organiza las relaciones internacionales y sus intervenciones en torno a políticas de desarrollo (Mitchell, 2002). El Proceso de Paz configura un aparato de ayuda humanitaria transnacional cuyo discurso se basa en el

desarrollo y la productividad. Como puede verse en el primer apartado de este capítulo, lo establecido en el Acuerdo evidencia que “la construcción de una paz estable y duradera” y la transformación del campo colombiano están ligadas a la idea de desarrollo, la cual a su vez, se relaciona con la productividad de los territorios rurales del país. La asistencia que este aparato burocrático transnacional brinda a la implementación del Acuerdo se concentra en esta idea, pues está direccionada al financiamiento de proyectos productivos ejecutados en zonas rurales históricamente afectadas por el conflicto.

Los miembros del aparato burocrático se refieren a estos proyectos como “proyectos de desarrollo” y los documentos institucionales a partir de los cuales estos se formulan, mencionan el conocimiento científico, la innovación y la tecnología como herramientas para alcanzar el desarrollo. A través de estas herramientas se pretenden crear sistemas productivos que generen una mejor utilización de los recursos, optimicen el uso del suelo y capitalicen el potencial natural del territorio. Dentro de los proyectos productivos financiados y acompañados por el aparato burocrático transnacional que ocupa este caso, se encuentran la implementación de sistemas agroforestales, viveros comunitarios, sistemas silvopastoriles, plantas de procesamiento, desarrollo de cuencas fluviales, implementación de sistemas productivos piscícolas y otros relacionados con ecoturismo, mercados verdes y biocomercio. Esto evidencia el esfuerzo que el aparato burocrático está haciendo por fomentar el desarrollo dentro del territorio, un desarrollo entendido a partir del crecimiento productivo y económico de las poblaciones rurales. Es así como, a través de la asistencia económica internacional, este aparato se empieza a convertir en un facilitador del desarrollo (Gupta y Sharma, 2014, 133).

A través de esta labor, los diferentes actores que componen el aparato encuentran una forma de legitimidad que se une al objetivo internacional de reducir la pobreza global, y defender los derechos de los ciudadanos y la democracia (Mosse, 2005). Los modelos que dan forma a políticas de desarrollo como estas, legitiman las intervenciones de los actores que las promueven (Mosse, 2004). Así, el éxito de este tipo de intervenciones no solo se relaciona con los efectos que estas tengan en la vida de los ciudadanos o con el nivel de implementación del Acuerdo, sino en la capacidad de movilizar apoyo político y generar legitimidad. Es por esto que su formulación e implementación, tiene más en cuenta los intereses y objetivos de sus implementadores, que las del contexto donde se aplica. Lo anterior, como describí en el primer capítulo, se hizo evidente en la

construcción de la metodología de monitoreo que se aplicaría a los proyectos productivos: la metodología fue más una negociación política entre las diferentes instituciones involucradas, que un ejercicio analítico y técnico que tuviera en cuenta la realidad que se iba a monitorear.

Es quizá esta la razón por la cual, como lo establece Mosse (2004), las prácticas de desarrollo son en realidad poco implementables dentro de las realidades y regiones elegidas para tal fin, pero muy útiles para construir legitimidad y movilizar apoyo político. A pesar de que lo anterior sea evidente, la lógica que hay detrás de estas intervenciones ha ocultado la naturaleza política del desarrollo y la asignación de recursos de la que esta necesita, así como la relación entre el desarrollo y la autoridad burocrática (Ferguson, 1994; Mosse, 2005), idea que desarrollaré más adelante en este capítulo.

Ahora bien, para comprender el caso de las intervenciones promovidas por el aparato burocrático de la implementación del Acuerdo, es importante resaltar que las políticas de desarrollo son parte de la lógica humanitaria<sup>29</sup>. Las políticas sociales como el Acuerdo, integran el humanitarismo y el desarrollo pues, como lo plantea Vera (2017), el humanitarismo pareciera producir una reconfiguración ideológica del desarrollo.

Según Fassin (2016), el humanitarismo es una nueva forma de gobierno que se define por la introducción de la moral en el corazón de la política. En la actualidad, los sentimientos morales y afectivos que nos conducen hacia otros semejantes se han convertido en una piedra angular de las políticas sociales. De ahí se deriva la obligación de asistir a los otros y la legitimidad de las prácticas que están dirigidas a esta tarea, especialmente cuando se dirigen a las poblaciones más vulnerables (Fassin, 2016). Es así como los discursos y las intervenciones institucionales de desarrollo, crecimiento económico, derechos humanos etc., se articulan alrededor de lo que se ha denominado humanitarismo (Vera, 2017). Este se ha convertido en la forma en que los países y las agencias internacionales justifican sus intervenciones políticas y territoriales y las enmarcan en una lógica transnacional (Vera, 2017). El funcionamiento del aparato burocrático de la implementación del Acuerdo permite ejemplificar eso, pues el apoyo que le brinda a la implementación de esta

---

<sup>29</sup> Es importante tener en cuenta la diferencia entre humanitarismo y el humanitarianismo. El humanitarismo consta de la introducción de la moral en el corazón de la política, a través de lo cual se establece una nueva forma de gobierno, cuya doctrina es la promoción del bienestar humano. Por otro lado, el humanitarianismo es la forma a través de la cual Fassin (2016) hace una crítica al humanitarismo.

política se convierte en un medio para que los diferentes actores que lo componen proyecten su imagen solidaria ante el mundo, como expliqué en el capítulo uno.

Las intervenciones que se basan y se justifican en el humanitarismo tienen implicaciones en las personas y comunidades a las que van dirigidas. Ser beneficiario de una intervención de este tipo implica recibir un don sin (aparentemente) tener que apelar a ninguna contraprestación, lo cual lleva a establecer relaciones asimétricas. Sin embargo, este don aparentemente desinteresado supone un contra-don: la obligación del beneficiario hacia su benefactor (Fassin, 2016). En este caso los beneficiarios de los proyectos productivos financiados y monitoreados por el aparato burocrático de implementación del Acuerdo, tienen la obligación de visibilizar lo que están recibiendo y reconocer la labor del aparato sin tener nunca la posibilidad devolver los dones otorgados. La organización de cooperación que financia estos proyectos les exige adoptar sus políticas y procedimientos de visibilización para asegurarse de que su labor sea reconocida (¿y agradecida?) por las comunidades beneficiarias y por las diferentes instituciones nacionales y transnacionales que trabajan en el gremio del desarrollo y la asistencia humanitaria. Es así como a través del humanitarismo se establece una relación entre los valores y afectos que sirven para definir y justificar prácticas del gobierno (Fassin, 2016). Estos valores pueden verse en el discurso de los expertos que hacen parte del aparato burocrático, quienes fundamentan su labor en valores humanitarios relacionados con la construcción de paz.

Aquí es importante recordar que mi intención es comprender la configuración antropológica del humanitarismo, lo cual no desconoce las buenas intenciones de los actores individuales que hacen parte del aparato humanitario en cuestión (Vera, 2017). Es decir, intento tomar el humanitarismo como objeto de estudio, mucho más que como objeto de juicio (Fassin, 2016). Esta ha sido una tarea difícil, pues muchas veces me encuentro representada en esos sentimientos y valores humanitarios a partir de los cuales también justifico mi propia labor dentro del aparato.

Habiendo examinado el humanitarismo y la forma como opera en este caso de investigación, vale la pena analizar su relación con el desarrollo. Como plantea Vera (2017), la vulnerabilidad es la preocupación central de estos dos tipos de razonamiento. Esto se hace evidente a través de las formas universalizadas de razonamiento ético y moral por medio de las cuales se singularizan y alinean los temas y espacios de intervención en las regiones y poblaciones que parecen más débiles. Aludiendo a estas condiciones de vulnerabilidad, el humanitarismo fomenta

concepciones universalizadas de desarrollo, progreso y productividad que enmarcan las acciones de asistencia que se dirigen a las poblaciones consideradas como vulnerables (Vera, 2017).

La forma como los burócratas expertos que trabajan en torno a la implementación del Acuerdo se refieren a sus labores, deja ver esta superposición de los valores asociados a la ayuda humanitaria, la filantropía y el desarrollo (Vera, 2017). Muchos consultores, por ejemplo, tienden a decir que realizar el monitoreo de los proyectos productivos es una forma de aportar a la transformación del país, y que es por esto que les gusta y le encuentran tanto sentido a su trabajo. Como señalaba un funcionario de la firma: “Buenísimo poder ayudar a hacer recomendaciones para que esos proyectos funcionen y así ayudar al país” o, como decía otro, “esto es una herramienta que le ayuda al país a construir paz”.

Esta percepción se debe no solo a la forma como los valores humanitarios han permeado las políticas sociales, sino que también se alimenta de la forma como están escritos los documentos de estas políticas. Tanto la formulación de los proyectos productivos a través de los cuales se materializa el Acuerdo, como el documento del Acuerdo mismo, hacen uso de una serie de palabras clave que buscan agradar y persuadir. Son palabras “‘políticamente correctas’ o aceptablemente neutras acerca de las cuales todos estamos de acuerdo y las cuales todos usamos (...) términos raramente empleados con sentido negativo” (Agudo, 2009, 71). Ejemplo de estos son términos como *desarrollo*, *enfoque de género*, *derechos humanos*, *eco amigable*, *empoderamiento*, *participación*, *acción sin daño*, entre otras.

Esto evidencia que, como plantea Krause (2014), las entidades de cooperación y asistencia producen proyectos para una especie de mercado humanitario de desarrollo. En este mercado, el proyecto es un producto básico que hay que vender, y las palabras clave son una herramienta para su mercadeo. En muchas ocasiones estas palabras son independientes de las necesidades o preferencias de los beneficiarios del proyecto y más bien buscan el apoyo de financiadores. Cuando esas palabras resultan efectivas, atraen apoyo y se convierten en lo que Shore y Wright (1997 en Agudo, 2009) denominan metáforas movilizadoras. Estas metáforas son claves, pues reflejan los valores humanitarios y, a través de ello, dejan ver la agenda actual del desarrollo social (Mosses, 2005) y su relación con valores políticos y económicos propios del neoliberalismo (Vera, 2017).

Como he venido diciendo, el aparato burocrático de la implementación del Acuerdo ve el desarrollo y la productividad como un medio para poner en marcha lo acordado. Como es común

en la época neoliberal, a través de intervenciones como las que promueve este aparato se busca “potenciar los escenarios de ayuda fomentando las estrategias de competitividad del mercado en lugar de desarrollar dependencias de las provisiones públicas” (Gupta y Sharma, 2006 en Buchely, 2014, 75). Este aparato apoya la implementación del Acuerdo a través del fomento de proyectos productivos o, en otras palabras, de la competitividad de las poblaciones rurales en el mercado.

De ahí la importancia de metáforas movilizadoras que se condensan en palabras como *empoderamiento* y *participación*. Como he dicho antes, a través de la financiación, la asistencia técnica y el monitoreo a proyectos productivos, este aparato se configura como un “medio facilitador del desarrollo y un agente de empoderamiento” (Gupta y Sharma, 2014, p. 133) de las poblaciones rurales y de excombatientes del país. Esto ejemplifica el esquema de auto-gobierno típico de la gubernamentalidad neoliberal que describen Gupta y Sharma (2014), pues la lógica detrás de la productividad, la competitividad y el empoderamiento “permite a los estados desarrollistas dejar de atender directamente las necesidades de sus ciudadanos marginados y dedicarse a ayudar a esos ciudadanos con el propósito de que se gobiernen por sí mismos y se encarguen de sus propias necesidades de desarrollo” (Gupta y Sharma, 2014, 132).

Las políticas y los programas de desarrollo social actualmente están siendo formulados en el lenguaje de la corresponsabilidad y participación local: ya no se habla de un subsidio sino de un contrato, lo cual hace que el bienestar de los ciudadanos pase a ser una responsabilidad privada (Agudo, 2009). En las reuniones interinstitucionales a las que asistí con las diferentes organizaciones que hacían parte del aparato siempre nos recalaban la importancia de llamar “socios coejecutores” a las personas o entidades que recibían la financiación para desarrollar un proyecto productivo en su territorio. Esto para asegurarnos de que los receptores del dinero no solo actuaran como beneficiarios, sino que se “apersonaran” del proyecto. Esta lógica del empoderamiento también salía a flote en las conversaciones que tuve con los Líderes de Misión. Algunos de ellos se quejaban de ciertas ONGs porque las consideraban muy asistencialistas mientras que otro les decía sus colegas: “¿les doy un *tip* para el trabajo de campo? Usar la palabra mágica: coconstruir”.

Esto refleja los principios neoliberales de la corresponsabilidad y la cogestión propios de la nueva arquitectura del desarrollo (Agudo, 2009), arquitectura que permea la totalidad del aparato burocrático de implementación del Acuerdo. Sin embargo, este caso también revela una tensión



entre las lógicas de empoderamiento y las lógicas asistenciales. La forma como algunos de los miembros de la organización de cooperación se referían a los proyectos que estaban financiando es un buen ejemplo de esto. Hablaban de estos proyectos como iniciativas de desarrollo y a la vez como formas de ayuda humanitaria: se referían a la importancia de que los beneficiarios se empoderaran, pero también mencionaban que las regiones del país que se estaban interviniendo estaban en un constante estado de crisis que hacía necesaria la ayuda y asistencia humanitaria. Es decir, el aparato promueve el desarrollo desde el empoderamiento, pero a la vez reproduce lógicas asistenciales justificadas a partir de valores humanitarios.

Estas lógicas asistenciales, además, revelan una nueva forma de colonialismo sobre las poblaciones y los territorios beneficiarios de las intervenciones de desarrollo. Para entender esto es clave referirse a las *misiones de monitoreo* o *misiones a terreno*, nombre que utilizan los diferentes actores del aparato burocrático para referirse a las visitas de seguimiento que se realizan en los territorios de ejecución de cada uno de los proyectos productivos. Referirse a las visitas a estos territorios como *misiones* hace parecer que se está emprendiendo un viaje a un mundo desconocido que debe ser conquistado y evangelizado por el desarrollo. Esta práctica discursiva termina por servir como base para definir los términos del encuentro y la interacción con los habitantes de esos territorios, para legitimar y justificar las intervenciones que se realizan allí y anexar a sus pobladores en los circuitos de la economía capitalista mundial (Serje, 2012).

Así, la búsqueda del desarrollo que se propone este aparato burocrático a través de la asistencia humanitaria termina siendo una forma de dominación neocolonial (Ferguson, 1994; Escobar 1995). Es decir, las formas globales de la economía moral contemporánea que se ven reflejadas en la labor humanitaria de este aparato burocrático están estrechamente relacionadas con los legados coloniales y reflejan tensiones entre desigualdad-solidaridad y entre dominación-asistencia que son constitutivas del humanitarismo (Fassin, 2012 en Vera, 2017) y vistas críticamente por el humanitarismo. Teniendo esto en cuenta, este último concepto puede entenderse, ya no como una forma de consenso global acerca de cómo relacionarse con las poblaciones vulnerables, sino como una relación de poder que se lleva a cabo para gestionar, regular y apoyar la existencia de estas poblaciones por parte de intereses globales (Vera, 2017).

### ***La otra Colombia como foco de las intervenciones humanitarias de desarrollo***

La lógica que expuse anteriormente y la tensión que esta genera entre lo local y lo transnacional, también se reproduce al interior del país. La asistencia humanitaria y la promoción del desarrollo permiten la regulación social y expanden el control burocrático a áreas y poblaciones marginales del país. Además, este tipo de intervenciones naturalizan las condiciones sociales de estas poblaciones y despolitizan las instituciones, las organizaciones sociales y los discursos de desarrollo (Long, 2001; Ludden, 1992; Scott, 1998; Skaria, 1998; Tsing, 1993 en Mosse, 2004; Ferguson, 1994). En el caso del aparato burocrático de implementación del Acuerdo, las intervenciones se dirigen a gestionar un determinado sector de la población: excombatientes y comunidades rurales que habitan en territorios históricamente afectados por el conflicto.

En el país hay una serie de regiones que “hacen parte de un cierto tipo de geografías políticas que no pueden ser consideradas como geografías físicas ni como regiones naturales”, sino como lugares que se han situado como la alteridad del estado y la nación. “Los sujetos y paisajes ubicados en este contexto se ven desplazados simultáneamente al ámbito de lo salvaje, al margen de la historia y quedan ubicados ‘todavía’ por fuera de lo nacional” (Serje, 2012, 98). Es decir, estas regiones y sus habitantes están apartadas de los centros urbanos, tanto geográfica como simbólicamente, lo cual los cataloga en el sentido común del país, como regiones lejanas y necesitadas. El relato que se ha construido alrededor de estas regiones permite representarlas como apartadas y subdesarrolladas o, utilizando el concepto de Serje (2012), como parte de la Otra Colombia. La Otra Colombia es entonces un relato que le atribuye unas determinadas características a ciertas regiones del país. A la luz del caso que ocupa esta investigación vale la pena repasar algunas de estas características.

Una de las formas como se caracteriza la Otra Colombia es que esconde un gran potencial económico. Se cree que esta cuenta con regiones que, debido a su biodiversidad, albergan riquezas geológicas y biológicas de gran importancia para el país (Serje, 2012). Esta idea está presente en los proyectos productivos que impulsa este aparato burocrático, pues en su mayoría, son proyectos agrícolas que buscan aprovechar las riquezas naturales de las regiones. También hay algunos proyectos relacionados con el bio-turismo que, al igual que los anteriores, se basan en la diversidad natural de esta Otra Colombia.

Otra de las características que se le atribuye es la inaccesibilidad. Estas regiones “se representan como lugares remotos y aislados por una geografía salvaje e inhóspita (...) Son inaccesibles porque son salvajes, por no estar articulados a la infraestructura del mundo moderno. Su abandono y su pobreza se explican asociando las tinieblas de la barbarie a la geografía y los paisajes tropicales” (Serje, 2012, 103). Esto es evidente en la forma como los miembros del aparato burocrático de la implementación del Acuerdo se refieren a los lugares de ejecución de los proyectos que financian y monitorean. Constantemente, cuando se habla de las misiones de monitoreo, se menciona lo difícil que es llegar hasta allá. Recuerdo una reunión interna de la firma consultora en la que discutimos con el área administrativa el presupuesto necesario para visitar los diferentes municipios<sup>30</sup> de ejecución del proyecto. En esa ocasión hicimos uso de *Google Maps* para dimensionar los recorridos necesarios. El equipo entero estaba sorprendido con las imágenes que arrojaba el *software* y se discutía la posibilidad de hacer un monitoreo más reducido que no implicara ir a todos los lugares donde se ejecutaban los proyectos.

La inaccesibilidad de estas regiones no solo se le atribuye a sus características geográficas, sino también a sus condiciones de seguridad. Esto se relaciona con “la violencia inherente que transforma la Otra Colombia en zonas de conflicto. Los territorios que la constituyen se representan como verdaderas ‘zonas rojas’, como lugares explosivos y peligrosos” (Serje, 2012, 104). Como lo he mencionado ya, los proyectos productivos financiados por el aparato burocrático de la implementación del Acuerdo se desarrollan en estas “zonas rojas”. De hecho, gran parte de la planeación de las misiones de monitoreo constaba de lo que parecía ser un análisis de seguridad regional. A través de esto, se decidió que había lugares que los Líderes de Misión no podían visitar por razones de seguridad, a pesar de que tenían proyectos productivos significativos para la labor de monitoreo. El hecho deja ver la desigualdad ontológica entre las vidas humanas de los beneficiarios de las intervenciones del aparato, y la de sus miembros: “entre aquellas que expone y aquellas que salva” (Fassin, 2016, 330). “Las vidas de los humanitarios enviados al terreno es una prioridad absoluta de la misión” (Fassin, 2016, 347), mientras que las vidas de los pobladores

---

<sup>30</sup> Anorí, Arauquita, Argelia, Bahía Solano, Barbacoas, Bogotá, Bolívar, Buenos Aires, Calamar, Caldono, Cali, Carmen del Darién, Cartagena del Chairá, Colón, Cumbitara, Dabeiba, el Dovio, el Retorno, el Rosario, Fonseca, Icononzo, Inza, Ipiales, Ituango, Juradó, la Macarena, la Paz, la Unión, Leiva, Linares, los Andes, Manaure, Medellín, Mesetas, Miranda, Mocoa, Montañita, Montería, Nuquí, Orito, Páez, Pasto, Patía, Paujil, Planadas, Policarpa, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamo, Puerto Rico, Remedios, Ricaurte, Riosucio, Roldanillo, Samaniego, San Francisco, San José del Guaviare, San Juan de Arama, San Miguel, San Miguel, San Vicente del Caguán, Santiago, Sibundoy, Tibú, Trujillo, Tumaco, Valle del Guamez, Villa Garzón, Vista Hermosa.

de estas regiones están constantemente expuestas a esas condiciones de inseguridad sin que ello cause mayor conmoción.

Esto se hizo evidente en las reuniones que tuvo el equipo consultor con el experto en el Sistema de Gestión en Seguridad y Salud en el Trabajo<sup>31</sup> (en adelante SG-SST) que estaba asesorando a la consultora en la protección y promoción de la salud de sus empleados. Allí se discutieron todos los riesgos que podían presentarse en el trabajo de campo que realizarían los Líderes de Misión, las medidas de mitigación de estos riesgos y los protocolos que debían seguirse en caso de presentarse algún inconveniente. Teniendo en cuenta esta información, algunas de las misiones de monitoreo fueron atrasadas debido a temas de orden público que podían poner en riesgo a los Líderes. Esto implicó cambios en los tiquetes y reservas, más gastos y complicaciones en la organización de la agenda de trabajo. Pero, sobre todo, causó una preocupación colectiva dentro del equipo de trabajo por los riesgos que se podían presentar en cuestiones de seguridad. Las discusiones se enfocaron en las medidas que la firma debía tomar para mitigar esos riesgos y en recordar lo establecido en el SG-SST para proteger a los consultores, y no en comprender lo que estaba pasando en las regiones, ni mucho menos en las implicaciones que esto tenía para sus habitantes. Esto alimenta la idea de que estas son regiones inseguras, característica que, en casos como este, se lee en relación con los expertos externos que se pueden poner en riesgo al ingresar a ellas y no como un problema constante para los locales.

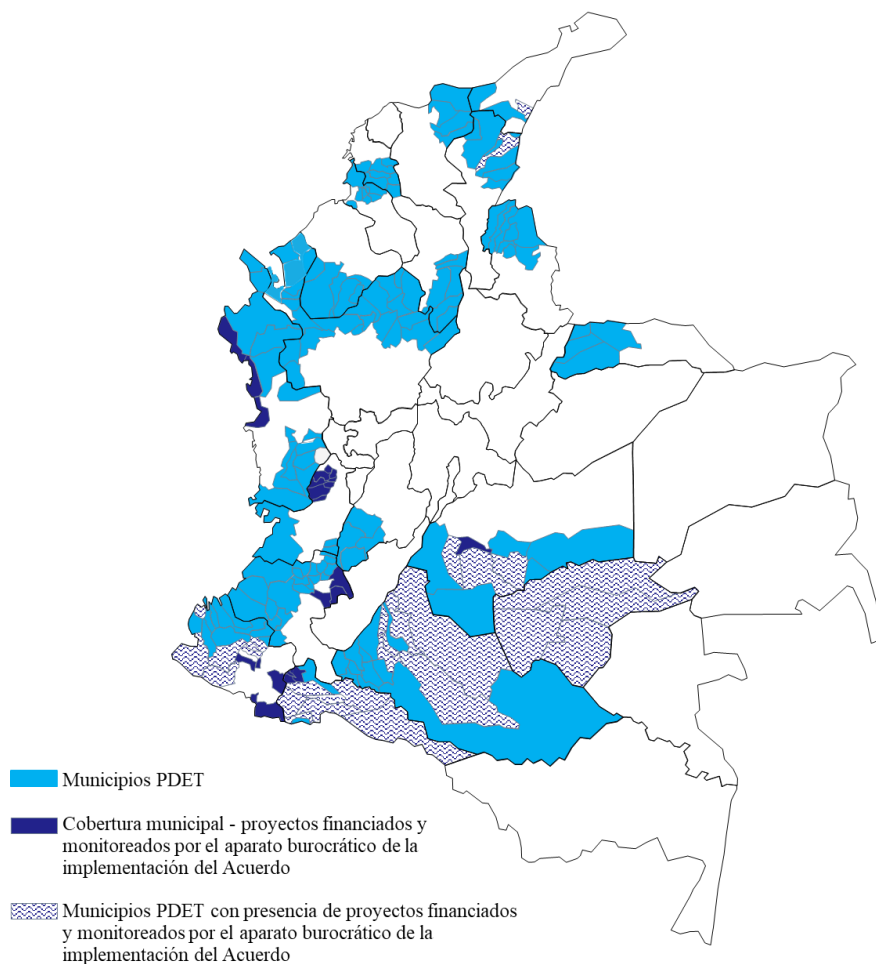
A través de la forma como se caracterizan y representan estas regiones (biodiversas, poco desarrolladas, inaccesibles e inseguras) “se desecha lo que estos lugares significan como espacios sociales y culturales para quienes los han habitado históricamente” y se representan de forma uniforme desconociendo que son “regiones y lugares con condiciones e historias dinámicas y disímiles” (Serje, 2012, 104). Esto fue evidente en la negociación de la metodología de monitoreo que narré en el capítulo uno, que dejó a un lado las condiciones contextuales de cada región para poder crear una metodología estandarizada que sirviera para todos los proyectos, sin importar sus particularidades.

---

<sup>31</sup> Determinado mediante Decreto 1072 de 2015, “consiste en el desarrollo de un proceso lógico y por etapas, basado en la mejora continua, lo cual incluye la política, la organización, la planificación, la aplicación, la evaluación, la auditoría y las acciones de mejora con el objetivo de anticipar, reconocer, evaluar y controlar los riesgos que puedan afectar la seguridad y la salud en los espacios laborales”.

Para comprender mejor la forma como se ha construido la homogenización de las regiones a las que se destinan estas intervenciones humanitarias de desarrollo en el marco de la implementación del Acuerdo, es importante repasar los criterios y mecanismos mediante los cuales este documento define las poblaciones y los territorios priorizados para lo que se ha denominado la “construcción de una paz estable y duradera”. Para esto me voy a centrar en uno de los puntos clave del Acuerdo y de la labor del aparato burocrático en cuestión: la transformación del campo colombiano. Esta transformación se pretende lograr a través de la creación e implementación de los PDET, el mecanismo de implementación prioritaria de gran parte de los elementos de la Reforma Rural Integral (Procuraduría General de la Nación, 2018). Los PDET son una herramienta que pretende generar transformaciones estructurales en 170 municipios que han sido priorizados, los cuales están agrupados en 19 departamentos y 16 subregiones (Ministerio de Agricultura, 2018).

Los territorios priorizados en los PDET se establecieron con base en criterios tales como pobreza extrema, grado de afectación del conflicto armado, debilidad institucional en administración y capacidad de gestión y presencia de cultivos ilícitos u otras economías ilegales (Alto Comisionado para la Paz, 2016). Como puede verse en la *ilustración 3*, los territorios priorizados con base en estos criterios se agrupan en los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guaviare, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.



*Ilustración 3. Municipios PDET y municipios con presencia de proyectos financiados y monitoreados por el aparato burocrático de la implementación del Acuerdo. Elaboración propia*

La ubicación de los proyectos productivos que está financiando, apoyando y monitoreando el aparato burocrático coincide en gran medida con las zonas priorizadas por los PDET. Estos proyectos se encuentran en Antioquia, Arauca, Bogotá, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guaviare, La Guajira, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Tolima y Valle del Cauca, como lo muestra la *ilustración 3*.

Como lo evidencia el mapa, tanto las acciones estipuladas en el Acuerdo a través de los PDET, como aquellas llevadas a cabo por el aparato burocrático conformado para su implementación, se concentran en áreas rurales, históricamente afectadas por el conflicto armado, cuyo nivel de desarrollo se considera bajo y con una alta presencia de excombatientes. Es decir, se concentran en la Otra Colombia.

De hecho, muchos de los proyectos productivos a través de los cuales se pretende implementar lo acordado están siendo ejecutados dentro de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (en adelante ETCR)<sup>32</sup> y son ejecutados por ECOMUN (Economías Sociales del Común)<sup>33</sup>. En estos espacios se busca “capacitar a los integrantes de las FARC-EP para su reincorporación a la vida civil, preparar proyectos productivos y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades aledañas, en un modelo de reincorporación comunitaria” (Agencia para la Reincorporación y Normalización, *s.f.*). Los ETCR son entonces espacios donde se concentran esas características que le atribuimos a la Otra Colombia, y no solo por su ubicación, sino por las personas que lo habitan. La población excombatiente también se asocia con la barbarie, la inseguridad y la inaccesibilidad. Ellos han estado por fuera del relato nacional a lo largo de la historia o, de haber sido incluidos, ha sido como antagonista de la nación.

Además de las características anteriormente mencionadas, a lo largo de la historia estos grupos han sido asociados con lo rural, pues es allí donde residen y con esas poblaciones con las que suelen interactuar. Son estos dos grupos los priorizados por el Acuerdo y, por ende, los destinatarios finales de las intervenciones humanitarias de desarrollo realizadas por el aparato burocrático. Es decir, es esa Otra Colombia la que se quiere desarrollar a través de la asistencia humanitaria para así poder insertarla en las lógicas de la productividad y, si esto ocurre, integrarla a lo nacional.

Los habitantes de esta otra Colombia han sido representados dentro del aparato burocrático humanitario como beneficiarios a los que es necesario asistir y cuyo desarrollo se quiere fomentar, pues se considera que a través de esta tarea se está aportando a la construcción de paz en el país. Los rasgos de solidaridad que se configuran frente a estas poblaciones son claves dentro del humanitarismo que, como he venido explicando, enmarca las intervenciones de este aparato. La manera como se configuran estos rasgos puede ser ilustrada a través de la forma como los diferentes

---

<sup>32</sup> Los ETCR son espacios donde “se realizan actividades de capacitación y reincorporación temprana con las cuales se pretende facilitar las fases iniciales de adaptación de los miembros de las FARC-EP a la vida civil. De igual forma, se pretende que con estas acciones se pueda aportar positivamente a las comunidades aledañas. Estos espacios, también, son una oportunidad para acercar la oferta pública local (gobiernaciones y alcaldías) a la población que allí reside.” (Agencia para la Reincorporación y Normalización, *s.f.*).

<sup>33</sup> ECOMUN es la organización de economía social y solidaria constituida por los miembros de las FARC-EP tras la firma del Acuerdo.

miembros del aparato burocrático hablan de los excombatientes y las comunidades rurales a las que están dirigidas sus intervenciones.

En una de las reuniones de equipo con los expertos metodológicos, estábamos identificando las fuentes de información que debían utilizarse para responder las preguntas de la batería de monitoreo que describí en el capítulo uno, y así calificar el estado de avance del proyecto en cuanto a su eficacia, eficiencia, relevancia, sostenibilidad y visibilidad. Allí planteamos la importancia de realizar un grupo focal con los beneficiarios del proyecto. Sin embargo, al revisar las preguntas que habíamos propuesto, algunos de los miembros del equipo consideraron que estas eran muy “sofisticadas” y “complejas” para los beneficiarios.

En otra reunión entre los expertos metodológicos y los miembros de la organización de cooperación, nos contaron que uno de los proyectos que estaba siendo ejecutado directamente por una cooperativa de excombatientes estaba teniendo muchos problemas administrativos. Al parecer, el pago que la organización de cooperación había hecho a esta cooperativa había sido negada, lo cual había significado retrasos importantes. Más allá de eso, el problema estaba relacionado con que, según ellos, los excombatientes no tenían ningún tipo de conocimiento administrativo: “no saben qué es un manual ni saben siquiera qué es un administrador” decían. La forma como se referían a ellos hace alusión al subdesarrollo, característica que parecieran atribuirles por no estar insertos en el mercado y el sistema capitalista, lo cual inmediatamente los convierte en parte de la Otra Colombia.

Ser parte de esa Otra Colombia pareciera alejar a estas poblaciones del “mundo real” (el mundo de los centros y el desarrollo), en el que hay bancos y administradores que rigen su accionar. Esta distancia del “mundo real” se percibe también en las demandas que estas poblaciones le hacen al aparato burocrático. Recuerdo una de las reuniones con el equipo de expertos metodológicos en la que una de las consultoras propuso que era mejor no preguntarles a los beneficiarios cuáles eran sus recomendaciones al proyecto porque seguramente iban a pedir cosas imposibles. Esto no solo deja ver la percepción de los beneficiarios como alejados del mundo real/desarrollado/capitalista, sino que además revela la lógica asistencialista y condescendiente del funcionamiento de este aparato. El intercambio que los expertos establecen con los beneficiarios, incluso desde el diseño de las intervenciones, está permeado por la lógica del don y la ayuda, a pesar de que llenen su discurso de palabras como *participación* y *construcción conjunta*.



Esta lógica está estrechamente relacionada con la razón humanitaria de la que hablaba en páginas anteriores, a través de la cual se gobiernan las vidas precarias, amenazadas y olvidadas “que el gobierno humanitario hace existir protegiéndolas” (Fassin, 2016, 14). Las vidas de los excombatientes y las poblaciones rurales han estado siempre encerradas en esa Otra Colombia, lo cual las ha hecho ajenas al relato y la Colombia central. Es solo a través de las intervenciones humanitarias de desarrollo que recordamos la existencia de estas vidas y que nos conectamos con ellas como sociedad. Es decir, la idea de la Otra Colombia, entendida como una construcción geográfica a través de la cual algunas regiones del país son representadas como regiones apartadas, subdesarrolladas e inseguras, es la condición de posibilidad de una serie de prácticas de asistencia humanitaria y modos de intervención pro-desarrollo como los que se evidencian en este caso (Serje, 2012).

Lo anterior ha generado un desplazamiento antropológico que vale la pena mencionar. A través de la razón humanitaria, el sufrimiento y la lucha política que han vivido estas poblaciones se ha desviado y se ha empezado a representar a través de la asistencia humanitaria (Fassin, 2016). Las intervenciones del aparato burocrático de la implementación del Acuerdo son una prueba de ello. Con la firma del Acuerdo hemos entrado en lo que muchos llaman el postconflicto (yo preferiría llamarlo el postacuerdo porque no creo que la firma del Acuerdo haya puesto fin al conflicto) lo cual ha transformado la forma como se representan las poblaciones de la Otra Colombia y como se entablan relaciones con estas. Esta nueva coyuntura ha puesto los ojos de las agencias de cooperación internacional y los organismos transnacionales en el país y ha abierto la posibilidad de una nueva oleada de intervención humanitaria. Así, la lucha política de los excombatientes, por ejemplo, se difumina detrás de la asistencia económica que se les está dando y se convierte en un objeto del humanitarismo y de inserción a las lógicas del desarrollo.

Es así como las intervenciones humanitarias de desarrollo terminan por reforzar y expandir el ejercicio del poder burocrático, tomando la ruralidad (relacionada con falta de desarrollo) y la exclusión social de los excombatientes como su punto de entrada y justificación (Ferguson, 1994) para intervenir estas regiones y poblaciones en pro del desarrollo y el humanitarismo. El rol de las entidades transnacionales y las instituciones privadas que conforman aparatos burocráticos como este es sumamente importante en esta labor.

### *El uso político del humanitarismo, el desarrollo y la cooperación internacional*

Los modelos y políticas humanitarias de desarrollo movilizan apoyo político y construyen legitimidad alrededor de una serie de eventos e intervenciones (Mosse, 2004). Como he venido mostrando, lejos de separarse, el desarrollo, el humanitarismo y lo político tienden a integrarse e incluso a confundirse.

En palabras de Fassin (2016) actualmente “observamos una humanización de las políticas públicas y una politización de las organizaciones humanitarias” (327) y de desarrollo. Como he venido mencionando, el Acuerdo, en tanto política pública, tiene un indudable carácter humanitario y desarrollista: busca la asistencia a víctimas y la restitución de sus derechos, el desarrollo de poblaciones rurales históricamente apartadas de las instituciones estatales y de ex combatientes de las FARC-EP. El apoyo que el aparato burocrático le da a la implementación del Acuerdo tiene un carácter económico y político. Económico por la financiación a los proyectos productivos que he venido mencionando, y político porque pone en juego la legitimidad y autoridad de los diferentes actores que participan en este proceso y, asimismo, la posibilidad de control sobre ciertas poblaciones.

Lo anterior también se enmarca dentro del funcionamiento transnacional que he venido analizando como elemento constitutivo de este aparato burocrático. Al examinar la implementación del Acuerdo a partir de este elemento transnacional “se revela cómo sus fines y prácticas se tocan con los de los organismos del Estado, (...) con los movimientos sociales locales y regionales, con el régimen global (...) neoliberal” (Gupta y Sharma, 2014, 129) y con la razón humanitaria, creando así una forma de legitimidad global. Esto permite comprender la configuración de un aparato burocrático transnacional que actúa como facilitador del desarrollo a través de medidas humanitarias y que, de esta manera, construye legitimidad para los actores que involucra, cooptando sus lenguajes y sus prácticas bajo las lógicas de las burocracias, yuxtaponiendo lógicas locales y transnacionales y prácticas públicas y privadas.

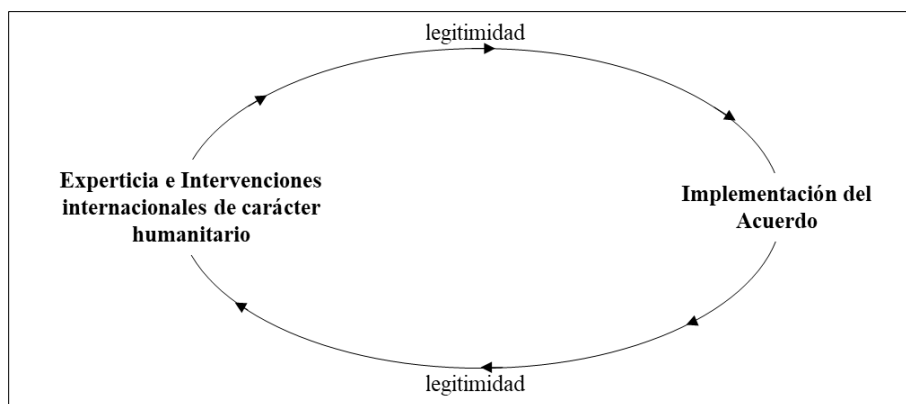
En resumen, a través del análisis de las alianzas que se generan entre las corporaciones transnacionales y las entidades privadas en torno a la implementación del Acuerdo, este capítulo examina la configuración de un aparato burocrático transnacional que actúa como facilitador del desarrollo a través de políticas humanitarias. Este aparato refleja una serie de tensiones ente lo público-privado y lo local-transnacional que son constituyentes de las formas de estado actuales.

A través de estas tensiones, el capítulo muestra que las intervenciones humanitarias de desarrollo de este aparato se concentran en las regiones que componen la Otra Colombia (Serje, 2012). Así entonces, el capítulo deja ver que las categorías relacionadas con el desarrollo y el humanitarismo han cooptado la lógica de intervención en la que se basan las políticas sociales, tomando como referencia la implementación del Acuerdo.

## **Conclusiones. El aparato burocrático de la implementación del Acuerdo como mecanismo de auto-legitimación e intermediario entre lo global y lo territorial**

La implementación del Acuerdo de Paz se ha convertido en un lugar de encuentro de diversas instituciones. La financiación y asistencia técnica a este proceso es quizá uno de los ejemplos más sustanciales y tangibles del apoyo económico que los actores internacionales están brindando a Colombia en la coyuntura actual. Este apoyo se da en articulación con operadores privados que apoyan la ejecución de políticas y proyectos a través de los cuales se materializa lo acordado. Como lo evidencia el caso que ocupa esta investigación, la labor de implementación del Acuerdo ha creado un aparato burocrático configurado por formas específicas de conocimiento y mecanismos globales de financiación que articulan fuerzas económicas globales y procesos culturales y políticos ligados al humanitarismo, al desarrollo y al neoliberalismo.

La relación entre los elementos constituyentes del aparato burocrático de la implementación del Acuerdo está atravesada por recursos económicos, sentimientos de solidaridad y compromiso con las poblaciones vulnerables y la construcción de paz (Fassin, 2016), así como por anhelos de visibilidad y prestigio. La ejecución de recursos por parte de organizaciones de cooperación internacional evidencia su solidaridad y fortalece su imagen como proveedores de asistencia humanitaria y desarrollo a países “tercermundistas” como Colombia. Esta labor cobra más fuerza si cuenta con el respaldo del conocimiento experto, más aún si este es un conocimiento local que, en teoría, permite contextualizar las intervenciones internacionales. Es así, como la articulación de experticia y cooperación en pro de las políticas humanitarias de desarrollo evidencia una relación dialógica: la experticia y las intervenciones internacionales de carácter humanitario, dotan el proceso de implementación del Acuerdo de legitimidad, y al mismo tiempo fortalecen la autoridad y legitimidad de los actores que participan de este proceso. Así, vemos como a través de la asistencia económica a la implementación del Acuerdo, se habilita un ciclo de financiación – implementación – legitimación.



*Ilustración 4. Relación dialógica entre experticia, intervenciones internacionales de carácter humanitario e implementación del Acuerdo. Elaboración propia*

En este ciclo, la financiación permite activar una serie de acciones ligadas a la implementación del Acuerdo que están atravesadas por el conocimiento experto, así como por modelos y políticas humanitarias de desarrollo. Esto moviliza el apoyo político y construye legitimidad alrededor de la implementación del Acuerdo (Mosse, 2004). Es decir, el apoyo que este provee tiene un carácter económico y político. Económico por el aporte monetario que hace a los proyectos, políticas e iniciativas que lo componen, y político porque pone en juego la legitimidad y autoridad de los diferentes actores que participan en este proceso. En esta interacción la autoridad oscila entre el conocimiento legítimo (en este caso representado por la firma consultora que hace parte del aparato) y las voces de instituciones humanitarias autorizadas que detentan el poder (encarnadas por las organizaciones de cooperación) (Vera, 2017). Dicho de otra forma, el proceso de monitoreo y acompañamiento técnico a la implementación del Acuerdo de Paz deja ver un proceso de legitimación institucional encarnado por la burocracia y el conocimiento (Weber, 1963). A través de esta labor, los diferentes actores que componen el aparato encuentran una forma de legitimidad, pues se unen al objetivo internacional de reducir la pobreza global, defender los derechos de los ciudadanos, fomentar el desarrollo (Mosse, 2005) y la asistencia humanitaria.

Además de ser un mecanismo de auto-legitimación, el aparato burocrático de implementación del Acuerdo es un intermediario entre el sistema global, el estado y los territorios rurales del país. La participación de actores y entidades extranjeras en la labor de implementación del Acuerdo desdibuja la distinción entre lo local y lo global. Es decir, este aparato desborda los límites del estado-nación, haciendo que el conjunto de procesos, prácticas y materiales que conforman el estado (Buchely, 2014), se trasladen a actores y lugares foráneos. Esto evidencia lo

porosas que se han vuelto las fronteras de los territorios nacionales para el ejercicio de gobierno y la administración de sus poblaciones (Gupta & Sharma, 2014) lo cual se ha atribuido tradicionalmente al surgimiento del neoliberalismo. Como plantea Buchely (2015) el desarrollo del neoliberalismo ha llevado a que aparatos burocráticos como este se ocupen de la provisión de bienes públicos, aun cuando está conformado por actores privados y transnacionales. Así, la tendencia a dejar la inversión social y las funciones del estado en manos de organismos asistenciales de cooperación internacional y entidades privadas, ha llevado a la descentralización y reducción del estado y de lo público, así como al aumento de las intervenciones de ayuda humanitaria (Serje, 2012).

Dicho de otro modo, el aparato burocrático analizado en esta investigación permite ver cómo la implementación del Acuerdo está, al mismo tiempo, dentro y fuera de la estructura formal del estado (Gupta & Sharma, 2014), ubicándose dentro de lo público no estatal (siguiendo a Buchely, quien habla de lo público no legal). Así entonces, el aparato refleja las nuevas lógicas neoliberales del humanitarismo en la que lo privado construye lo público. La implementación del Acuerdo ha sido delegada, en gran medida, a las entidades transnacionales de cooperación, quienes a su vez subcontratan con organizaciones no gubernamentales o empresas privadas que funcionan como operadores de la implementación de políticas sociales. Así, el aparato burocrático funciona como intermediario entre el sistema global y sus lógicas humanitarias de desarrollo, (representado por la cooperación internacional), el estado (materializado en la implementación del Acuerdo y las políticas y proyectos que se desprenden de ese proceso) y los territorios rurales del país (cuyos habitantes son los beneficiarios finales de la implementación del Acuerdo).



*Ilustración 5. El aparato burocrático de la implementación del Acuerdo: articulación entre sistema global, estado y territorios rurales. Elaboración propia*

La autoridad y legitimidad con la que cuenta este aparato (otorgada a él por ser vocero de las lógicas globales del humanitarismo y desarrollo, así como portador del conocimiento experto local), le da poder sobre las poblaciones a las que se dirigen las medidas para implementar el Acuerdo. El aparato se configura como un facilitador del desarrollo de las poblaciones rurales y de excombatientes del país (que hacen parte de la Otra Colombia), así como un medio para llevar la asistencia humanitaria a sus habitantes más vulnerables. A través de esto, se legitiman y justifican las intervenciones que se realizan en esos territorios, y se anexan estas poblaciones en los circuitos de la economía capitalista mundial (Serje, 2012) y en las lógicas globales de humanitarismo y desarrollo. Así entonces, el aparato burocrático de la implementación del Acuerdo, por medio de las políticas humanitarias de desarrollo, se convierte en un mecanismo de auto-legitimación institucional y un intermediario entre las lógicas globales y los territorios rurales, constituyendo la forma en que los actores justifican sus intervenciones políticas y territoriales, y las enmarcan en una lógica transnacional (Vera, 2017).

A pesar de que este aparato actúa como intermediario entre las lógicas globales y los territorios rurales, su labor está totalmente alejada del contexto en donde aplica sus intervenciones. Es decir, actúa en pro de las poblaciones y comunidades rurales, pero por fuera del contexto que las enmarca. La cotidianidad de este aparato transcurre en lujosas oficinas en Bogotá. Desde allí, los expertos diseñan las metodologías (o mejor, adaptan metodologías internacionales estandarizadas), realizan reuniones interinstitucionales entre financiadores y operadores de los diversos proyectos financiados por el aparato y llevan a cabo la revisión documental necesaria para comprender dichos proyectos. A excepción de los contados días en que viajan a terreno para hacer las misiones de monitoreo y seguimiento, esa es la forma en que los expertos que hacen parte del aparato se relacionan con los lugares donde se implementan sus intervenciones.

Así entonces, si bien la conformación de un aparato burocrático transnacional hace aportes importantes a la implementación del Acuerdo que permiten conectar las lógicas globales con los territorios rurales del país (relacionados con los recursos económicos y técnicos, y la legitimidad que le aporta al proceso), su funcionamiento lleva a intervenciones descontextualizadas. Estas intervenciones tienen más en cuenta los intereses y la autoridad de los actores pertenecientes al aparato burocrático, así como las lógicas globales que lo rigen y lo dotan de legitimidad, que las particularidades del contexto donde se aplican sus intervenciones.

La desconexión del contexto que caracteriza el funcionamiento del aparato, me imposibilitó observar la forma como este se desenvuelve en los territorios. Mi trabajo dentro del aparato, y por ende la elaboración de esta investigación, se limitó a las labores que se realizan en Bogotá. Sin lugar a duda esto es un reflejo del funcionamiento del aparato, pero también es un vacío de este trabajo y una ventana que debe tenerse en cuenta para futuras investigaciones. Sin embargo, haber podido acceder a los operadores privados que trabajan de la mano con cooperación internacional en la implementación del Acuerdo y centrar la atención de esta investigación en ellos, hace un aporte importante a la disciplina antropológica: estudiar las relaciones interinstitucionales que se tejen en este caso, amplía la comprensión sobre las burocracias humanitarias en Colombia.



## Referencias

- Abello, C. J. (2013) *Circulando por la rama: una etnografía sobre un juzgado civil en Cali*. Universidad ICESI, Facultad de derecho y ciencias sociales. Departamento de Antropología. Santiago de Cali.
- Abrams, P. (1988). Notes on the Difficulty of Studying the State (1977). *Journal of historical sociology*, 1(1), 58-89.
- Agencia para la Reincorporación y Normalización (2017). *Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN)*. Recuperado de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia>
- Agencia para la Reincorporación y Normalización (s.f.) *Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)*. Recuperado de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Paginas/Los-ETCR.aspx>
- Agudo, A. (2009). Conocimiento, lenguaje, poder e intermediación. Perspectivas contemporáneas en la antropología de las políticas públicas. *Estudios Sociológicos*, 27(79), 63 – 110.
- Alto Comisionado para la Paz, A. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Barbier, M., Cauchard, L., Joly, P. B., Paradeise, C., y Vinck, D. (2013). Hacia un enfoque pragmático, ecológico y político de la experticia. *Revue d'anthropologie des connaissances*, 7(1), 1 - 24.
- Boyer, D. (2005). Visiting knowledge in anthropology: an introduction. *Ethnos*, 70(2), 141-148.
- Boyer, D. (2008). Thinking through the Anthropology of Experts. *Anthropology in Action*, 15(2), 38-46.
- Buchely, L. (2014). *Las burocracias. Estudio preliminar*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Buchely, L. F. (2015). *Activismo burocrático: la construcción cotidiana del principio de legalidad*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Carr, E. S. (2010). Enactments of expertise. *Annual Review of Anthropology*, 39, 17-32.

- Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2002). *Glosario de los Principales Términos sobre Evaluación y Gestión Basada en Resultados*. Paris: OECD PUBLICATIONS.
- Decreto 1072 (2015). “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo” Diario Oficial No. 49523. Bogotá.
- Decreto 154 (2017). “*Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad*”. Diario Oficial No. 50.976. Bogotá.
- Decreto 1592 (2017). “*Por el cual se dictan disposiciones transitorias para la puesta en funcionamiento de la Justicia Especial para la Paz*”. Diario Oficial No. 50.371. Bogotá.
- Decreto 588 (2017). “*Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición*”. Diario Oficial No. 50197. Bogotá.
- Decreto 896 (2017). “*Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito*”. Diario Oficial No. 50.248. Bogotá.
- Decreto 897 (2017). “*Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones*”. Diario Oficial No. 50.248. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2018). *Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz*.
- Durkheim, E. (1993) *Las formas elementales de la vida religiosa*. Madrid: Alianza Editorial.
- Escobar, A. (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Oxford: Princeton University Press. Recuperado de:  
<http://www.jstor.org/stable/j.ctt7rtgw>
- Fassin, D. (2016). *La razón humanitaria: una historia moral del tiempo presente*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Ferguson, J. (1994). *The anti-politics machine: "development," depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Minneapolis: U of Minnesota Press.

- Foucault, M. (1980). *Power / Knowledge: Selected Interviews and Other Readings 1972 – 1977*. New York.: Pantheon Books.
- Foucault, M. (2000). Clase del 7 de enero de 1976. En: *Defender la sociedad. Curso en College de France (1975-1976)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 15-32.
- Foucault, M. (2002). La voluntad de saber. En: *Historia de la sexualidad*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Frazer, J. G. (1901). *The Golden Bough. A Study in Magic and Religion*. Londres: Macmill.
- Gupta, A. (2012). Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India. Durham: Duke University Press, 3-76.
- Gupta, A., y Sharma, A. (2014). La globalización y los estados poscoloniales. En: *Las burocracias. Una aproximación distinta a la manera en la que pensamos el Estado*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Holmes, D. y Marcus, G. (2005). Cultures of Expertise and the Management of Globalization: Toward the Re-Functioning of Ethnography. En: *Global Assemblages: Technology, politics, and ethics as anthropological problems*. Oxford: Blackwell.
- Jaramillo, C. (2005). Red de Solidaridad Social en Colombia. *Revista EAFIT*, (105), 1-14.
- Krause, M. (2014). *The good project: Humanitarian relief NGOs and the fragmentation of reason*. Chicago: University of Chicago Press.
- Latour, B. (1979) *La vida en el laboratorio: la construcción social de los hechos científicos*. Madrid, Alianza.
- Latour, B. (1987) *Ciencia en acción*. Barcelona: Labor.
- Levi- Strauss, C. (1964) *El pensamiento salvaje*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ley 975 (2005). “*Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*”. Diario Oficial 45.980. Bogotá.

- Lipsky, M. (1984). Bureaucratic disenfranchisement in social welfare programs. *Social Service Review*, 58(1), 3-27.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Malinowski, B. (1985) *Magia, ciencia y religión*. Barcelona: Planeta-Agostini.
- Marcus, George E. 1998. *Ethnography through thick and thin*. Princeton: Princeton University Press.
- Mills, C. W. (1958). The structure of power in American society. *The British Journal of Sociology*, 9(1), 29-41.
- Mills, C. W. (1993). *The power elite*. New York: Oxford University Press.
- Ministerio de Agricultura (2018) Proyecto Resolución Número 000464 de 2017 “*Por la cual se adoptan los Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Familiar, Campesina y Comunitaria y se dictan otras disposiciones*”, artículo 3. Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2015). Decreto 2366 “*Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio, ART, se determina su objeto y estructura*”. Diario Oficial No. 49.719. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2017) Marco Fiscal de Mediano Plazo. Bogotá.
- Mitchell, T. (2002). *Rule of experts Egypt, Techno-politics, Modernity*. Berkeley
- Mitchell, T. (2015). Sociedad, economía y el efecto del estado. En: *Antropología del estado*. Fondo de Cultura Económica, 145-187.
- Mosse, D. (2004). Is good policy unimplementable? Reflections on the ethnography of aid policy and practice. *Development and change*, 35(4), 639-671.
- Mosse, D. (2005). *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*. London: Pluto Press.
- Mosse, D. (2007). Notes on the ethnography of expertise and professionals in international development. *Ethnografeast III: ethnography and the public sphere*, 1-17.

- Narotzky, S. (2004). Una historia necesaria: ética, política y responsabilidad en la práctica antropológica. *Relaciones* 98 (25), 108-145.
- Procuraduría General de la Nación (2018). *Documento explicativo (ABC) para la implementación del contenido. Punto 1.2*. Bogotá.
- Ramírez, M. C. (2010). La antropología de la política pública. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (10), 13-17.
- Riles, A. (2011). *Collateral knowledge: Legal reasoning in the global financial markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- Serje, M. (2012). El mito de la ausencia del Estado: la incorporación económica de las “zonas de frontera” en Colombia. *Cahiers des Amériques latines*, (71), 95-117.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda. Revista de antropología y arqueología*, (10), 21-49.
- Street, S. (1985). La lucha por transformar el aparato burocrático de la Secretaría de Educación Pública: fuerzas políticas y proyectos después de un quinquenio de desconcentración. *Revista Mexicana de Sociología*, 183-212.
- Ticktin, M. (2014). Transnational humanitarianism. *Annual Review of Anthropology*, 43, 273-289.
- Trouillot, M. (2003). *Global Transformations: Anthropology and the Modern World*. Luxemburgo: Springer.
- Tylor, E. B. (1977) *Cultura primitiva*. Madrid: Editorial Ayuso.
- Unidad para la atención y reparación integral a las Víctimas (2011) Ley 1448 “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”. Bogotá.
- Valencia, G. D. (2017). Presentación. un balance de los estudios sobre la paz negociada en Colombia. *Estudios Políticos*, (50), 203-215.

- Vera, J. P. (2017) *The Humanitarian State: Bureaucracy and Social Policy in Colombia*. New Brunswick, New Jersey.
- Wallerstein, E. (2005) *Análisis de sistemas-mundo, una introducción*. México: Siglo Veintiuno.
- Weber, M. (1958). Los tres tipos puros de dominación legítima. *Revista de Ciencias Sociales*, (3), 301-316.
- Weber, M. (1963). The basis of legitimacy; Legal authority with a bureaucratic staff; Traditional authority; Charismatic authority; The routinization of charisma. En: *Economy and Society*, New York.
- Weber, M. (1991). *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires. Leviatán.