

Cuando las reformas no producen estatalidad: modalidades de funcionamiento estatal en políticas públicas latinoamericanas

When Reform Does Not Produce Stateness: State Functioning Modalities in Latin American Public Policies

Quando a reforma não produz estatalidade: modalidades de funcionamento estatal em políticas públicas latino- americanas

Recibido: 25/05/2026 - Aceptado: 20/08/2026

Carlos Rivera Rua
Universidad Nacional Mayor
de San Marcos
riverarua01@gmail.com
[https://orcid.
org/0000-0001-5428-3761](https://orcid.org/0000-0001-5428-3761)

Tipología del artículo: reflexión.

Resumen

Este artículo propone una tipología exploratoria para analizar qué modalidades de estatalidad producen las políticas públicas latinoamericanas cuando la reforma formal no alcanza para garantizar presencia efectiva del Estado. La estatalidad se entiende aquí —en diálogo con el debate sobre stateness— como la conversión relacional de normas, recursos e instrumentos institucionales en presencia pública reconocible, autoridad legítima y continuidad del servicio en territorios concretos. Desde esa perspectiva, analizar el tipo de estatalidad que producen las políticas públicas no es solo un ejercicio clasificatorio sino una herramienta operativa para mejorar diseño, implementación y evaluación. A partir de una revisión de cuatro casos —las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) en Perú, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en Colombia, CONAFE en México y los Distritos Sanitarios Especiales Indígenas (DSEI)

en Brasil— se identifican cuatro modalidades: estatalidad logística itinerante, estatalidad territorial participativa, estatalidad comunitaria coproducida y estatalidad sanitaria intercultural. El argumento sostiene que cada modalidad produce formas distintas de presencia estatal, exige soportes específicos de implementación y enfrenta riesgos diferenciados de discontinuidad y precarización. La contribución del artículo es vincular teoría del Estado y análisis de políticas para precisar cómo una intervención pública puede sostener o limitar estatalidad efectiva.

Palabras clave: estatalidad; políticas públicas; capacidad estatal; territorio; América Latina.

Abstract

This article proposes an exploratory typology to analyze the modalities of stateness produced by Latin American public policies when formal reform is not enough to guarantee the state's effective presence. Drawing on comparative literature on state theory and effective state presence, "stateness" is understood as the relational conversion of norms, capacities, resources, and institutional instruments into recognizable public presence, legitimate authority, service continuity, and problem-solving capacity in concrete territories. From this perspective, identifying the type of stateness produced by public policies is not merely a classificatory exercise but an operational tool to improve design, implementation, and evaluation. Based on a secondary review of four cases—the Itinerant Social Action Platforms (PIAS) in Peru, the Development Programs with a Territorial Approach (PDET) in Colombia, CONAFE in Mexico, and the Special Indigenous Health Districts (DSEI) in Brazil—four modalities are identified: logistical-itinerant, territorial-participatory, community-coproduced, and intercultural health stateness. The article argues that each modality produces a distinct form of state presence, requires specific implementation supports, and faces differentiated risks of discontinuity and precarization.

Keywords: stateness; public policy; state capacity; territory; Latin America.

Resumo

Este artigo propõe uma tipologia exploratória para analisar quais modalidades de estatalidade são produzidas pelas políticas públicas latino-americanas quando a reforma formal não é suficiente para assegurar a presença efetiva do Estado. A partir da literatura comparada sobre teoria do Estado e presença estatal efetiva, a estatalidade é entendida como a conversão relacional de normas, capacidades, recursos e instrumentos institucionais em presença pública reconhecível, autoridade legítima, continuidade do serviço e resolução de problemas

em territórios concretos. Nessa perspectiva, identificar o tipo de estatalidade produzido pelas políticas públicas não é apenas um exercício classificatório, mas também uma ferramenta operacional para aprimorar o desenho, a implementação e a avaliação. Com base em uma revisão secundária de quatro casos — as Plataformas Itinerantes de Ação Social (PIAS) no Peru, os Programas de Desenvolvimento com Enfoque Territorial (PDET) na Colômbia, o CONAFE no México e os Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) no Brasil —, identificam-se quatro modalidades: estatalidade logística-itinerante, territorial-participativa, comunitária coproduzida e sanitária intercultural. O artigo sustenta que cada modalidade produz uma forma distinta de presença estatal, exige suportes específicos de implementação e enfrenta riscos diferenciados de descontinuidade e de precarização.

Palavras-chave: estatalidade; políticas públicas; capacidade estatal; território; América Latina.

Introducción

Las reformas de Estado en América Latina no se caracterizan por su ausencia sino por su amplia diversidad (descentralización, gobierno digital, presupuesto y gestión por resultados, reforma del servicio civil, inteligencia artificial, etc.). La problemática según Peters y Filgueiras pasa por la necesaria transición de cambios institucionales a la institucionalización de esos cambios. Las deficiencias se deben al contexto de implementación de las reformas: inestabilidad política, problemas en las reglas democráticas, bajos niveles de gobernanza e impericia en la gestión administrativa (Peters & Filgueiras, 2022, pp. 299–300, 303–304). Bajo ese diagnóstico regional la preocupación académica no es la cantidad de reformas sino la calidad de los cambios generados por esas reformas en la vida de los latinoamericanos.

El peso cualitativo de las reformas se evidencia en la calidad de los servicios públicos que estas generan. Esto implica un desafío para el desempeño gubernamental de los países latinoamericanos. La OECD señala que la confianza ciudadana se logra con un mejor desempeño de las instituciones públicas. Señala además que esa confianza está mediada por la mejora de las prácticas de gobernanza y calidad institucional (OECD, 2024, pp. 186–197). Estas capas de análisis explican la necesidad de discutir las reformas estatales no solo desde su operación sino por el impacto en la experiencia ciudadana. OECD brinda datos clave: para el año 2022 solo el 36,3 % de ciudadanos de 16 países latinoamericanos confían en el gobierno nacional (OECD, 2024, p. 46); la satisfacción en la calidad de los servicios públicos sigue siendo un desafío: Salud, 53 %; justicia 38 %; educación 66 %, entre otros. Son indi-

cadore relevantes para analizar la calidad de la gestión pública desde la perspectiva de los ciudadanos (OECD, 2024, p. 48).

La CEPAL recoge esta preocupación desde el marco de la innovación pública al señalar explícitamente sus tres principales rasgos: diseñar e implementar estrategias nuevas, producir cambios observables y generar valor público, es decir, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (CEPAL, 2026, pp. 21–24). Esta lectura es pertinente para el argumento del artículo: las reformas estatales pueden producir nuevas formas institucionales, pero estas no son sinónimo de estatalidad efectiva; se pueden generar procesos de modernización pública pero no necesariamente presencia pública sostenida en los territorios.

La pregunta que orienta el artículo es simple pero potente para la gestión pública latinoamericana: ¿qué tipo de estatalidad producen las políticas públicas cuando operan en territorios donde la forma estandarizada no alcanza? Esta pregunta desplaza el análisis de Peters y Filgueiras (2022), OECD (2024) y CEPAL (2026) hacia la producción de estatalidad, es decir, hacia la discusión sobre la presencia efectiva del Estado en el territorio para resolver problemas públicos.

Para responder la pregunta se analizan cuatro casos latinoamericanos: los Distritos Sanitarios Especiales Indígenas (DSEI, Brasil), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET, Colombia), el CONAFE (México) y las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS, Perú). Estos casos no representan una “muestra” estadística regional; son unidades analíticas para identificar distintos tipos de estatalidad cuando los servicios públicos estandarizados son insuficientes.

El objetivo del artículo es proponer una tipología —inicial y exploratoria— sobre modalidades de estatalidad. Para lograrlo se diseñó un operador analítico (una matriz) que identifica la forma estatal previa, el contenido territorial que tensiona esa forma, los soportes de implementación, la estatalidad producida y los riesgos que deben ser mitigados. El argumento señala que América Latina no necesita más reformas; se necesita entender previamente cómo las reformas producen presencia, autoridad pública, continuidad y resolución de problemas, en comparación con otras que simplemente despliegan cambios institucionales a secas.

Ensamblaje conceptual para analizar la producción de estatalidad

De la capacidad estatal a la estatalidad efectiva: el problema de la conversión territorial

Es importante precisar la diferencia entre la capacidad estatal y la estatalidad efectiva. Esta distinción parte de entender un problema intermedio: la conversión territorial. Una política pública puede incrementar capacidades (incremento de recursos humanos y financieros, afinamiento de competencias y funciones, planes y programas) pero esto no significa que tenga presencia en el territorio o que resuelva problemas públicos. La conversión -la propuesta teórica del presente artículo- designa esa transición crítica entre el Estado como diseño institucional y el Estado como presencia y funcionamiento efectivo para resolver problemas públicos. Por tanto, la pregunta —en la mente de todo decisor público— no es solo saber cuánta capacidad posee el Estado sino cuánta estatalidad pueden producir esas capacidades.

La literatura reciente sobre capacidad estatal permite sostener la distinción señalada. Hanson y Sigman (2021) precisan los límites de la definición a fin de evitar su confusión con otros conceptos del análisis político y teoría del Estado: capacidad estatal no es lo mismo que régimen político, calidad de gobierno o desarrollo. Capacidad estatal tiene tres dimensiones: extractiva, coercitiva y administrativa (2021, pp. 1495–1498). La precisión es útil para la conversión dado que permite señalar —por ejemplo— que una reforma administrativa -para potenciar el servicio civil meritocrático- sería la evidencia de incremento de una dimensión de la capacidad estatal pero no resuelve —por sí misma— un incremento de la estatalidad efectiva.

Por otro lado, acercar la capacidad estatal a las teorías de la administración pública y al ciclo de políticas públicas nos lleva a precisar una dimensión clave: la capacidad institucional. Kim et al. (2026) desarrollan teóricamente la capacidad institucional —una variable más precisa del Estado en su conjunto— para medir, comparar, analizar y extraer lecciones de la implementación de políticas específicas por parte de los gobiernos. Señalan dimensiones organizacionales (recursos financieros, sistemas de información, prácticas de gestión) y de gobernanza (transparencia, rendición de cuentas, autonomía). Ambas dimensiones —señalan— ayudarían a cerrar las brechas en la implementación de políticas públicas (Kim et al., 2026, pp. 3–5). Esta lectura brinda una conclusión útil para el artículo: generar reformas estatales sin peso institucional fracasa antes de implementarse en los territorios.

La distinción entre capacidad estatal y estatalidad adquiere fuerza con Dargent, Feldmann y Luna. Estos autores estudian el caso peruano en el contexto del boom de las materias pri-

mas; evidencian que un incremento selectivo de capacidades estatales coexiste con una estatalidad limitada, porque la estatalidad debe evaluarse en relación con los actores presentes en el territorio que pueden resistir, bloquear o socavar la autoridad (Dargent et al., 2017, pp. 3–5, 30–32). Esta mirada ayuda a entender la problemática que aborda el artículo: la estatalidad analiza el efecto de las políticas en los actores territoriales y no solo los cambios en las formas formales.

Bertranou (2015) permite comprender con mayor precisión la problemática. Apoyándose en las ideas de O'Donnell, define la estatalidad efectiva como la capacidad soberana del Estado en el territorio; esto implica el orden público, el poder infraestructural y la relación entre la efectividad y la capacidad estatales (Bertranou, 2015, pp. 33–41). El concepto de estatalidad permite observar lo que la noción de capacidad estatal no siempre explica con precisión: si la burocracia, los recursos, los instrumentos y las normas logran transformarse en orden público en los territorios donde se implementan las políticas. Para Bertranou, el análisis del Estado parte de explicar la vigencia del orden legal que busca garantizar: la capacidad de producir relaciones sociales ordenadas y reconocibles en los territorios (Bertranou, 2015, pp. 34–35). Para los decisores públicos esta distinción es fundamental: una política pública puede estar diseñada de manera rigurosa, tener burocracia especializada, un marco legal pertinente, recursos disponibles y oficinas descentralizadas; pero si no logra convertir esos medios en presencia pública accesible, continuidad del servicio, autoridad legítima y resolución de problemas, esa capacidad institucional no se convierte en estatalidad efectiva. Por eso, el análisis de políticas públicas —desde el paraguas teórico de la estatalidad efectiva— debe observar el punto en el que la institucionalidad se instala en el territorio y demuestra su poder infraestructural para identificar si la intervención estatal queda como mero dispositivo administrativo o produce presencia estatal efectiva, sostenible y socialmente viable (Bertranou, 2015, pp. 40–41, 49).

La consecuencia analítica es directa y precisa: el foco se ubica en la estatalidad efectiva que opera en el territorio y no en la forma institucional creada. Los casos analizados muestran cómo los Estados logran llegar, sostenerse, desplegar soportes de implementación y atender problemas públicos. Pero se enfrentan a desafíos territoriales que tensionan la forma estatal inicial.

Forma estatal y contenido territorial: la operación simmeliana para entender la implementación de políticas públicas

Simmel analiza las distintas formas de asociación entre individuos. Estas se entienden como formas que contienen a grupos de individuos asociados. El análisis sociológico se para la forma del contenido para comprender cómo un mismo tipo de forma aparece en distintos contenidos y cómo los mismos contenidos forman parte de formas distintas (Simmel, 1908/2009, pp. 39–41). Esa distinción la realiza el investigador; no está presente en la realidad. Para el presente trabajo, afirmamos que el Estado es una forma estatal y que su contenido son los actores presentes en el territorio que la forma estatal busca cubrir; pero el contenido también incluye los problemas ambientales, materiales, logísticos, administrativos, etc. Estos contenidos tensionan la forma originaria.

Aplicada a las políticas públicas, la forma estatal es la configuración institucional creada por los procesos de reforma (plataformas itinerantes, planes de desarrollo, mecanismos participativos, etc.); el contenido territorial son las condiciones materiales en las que se implementan las reformas (dispersión territorial, ríos, corrupción, violencia, logística, etc.), que tensionan o convergen según el caso. El territorio es el espacio donde la forma se pone a prueba: puede ser virtuoso, deficiente o una mutación híbrida.

Silver y Bročić señalan que la forma en Simmel no tiene un solo sentido, porque opera en tres registros: geométrica (al comparar configuraciones disímiles), trascendental (sobre la posibilidad de la vida social) y vitalista (las formas se crean, se sostienen, se vuelven rígidas o se superan) (Silver & Bročić, 2019, pp. 114–115, 117–122). El presente artículo toma principalmente los sentidos geométricos y vitalistas: el primero permite la comparación y el segundo permite analizar su comportamiento cuando el contenido territorial las desborda.

Ahí radica la importancia de la implementación de políticas públicas: es el espacio para analizar empíricamente la operación simmeliana. Una plataforma itinerante produce estatalidad si su presencia no es eventual, porque, luego de la atención móvil, deja mecanismos para la gestión intersectorial e intergubernamental, asegurando la sostenibilidad. Un plan de desarrollo participativo alcanza la estatalidad si los servicios priorizados conllevan inversiones y obras concretas para satisfacer a los ciudadanos. Una gestión comunitaria se convierte en presencia estatal si no carga sus costos a los beneficiarios. Un territorio comunitario intercultural se transforma en una estatalidad efectiva si los servicios complementarios cumplen

su función integradora. En todos esos casos, la forma busca sostener los contenidos, pero puede fallar o arrojar resultados intermedios. Dicho en términos de políticas públicas: la implementación de las reformas define el tipo de estatalidad territorial.

Esta mirada sobre la implementación conversa con la producción académica reciente: prestar atención a la puesta en marcha de las políticas, considerando las capacidades institucionales, las prácticas de gestión, las burocracias de la calle y los arreglos de corto plazo para resolver problemas públicos urgentes (Chang & Brewer, 2023; Kim et al., 2026; Lotta et al., 2022).

Por tanto, se cierra la triangulación teórica de la siguiente manera: la política pública produce una forma estatal (prefigura una primera forma); el proceso de implementación genera tensión en la forma porque el contenido territorial la adapta, la desborda o la sostiene. En ese proceso se define el tipo de estatalidad que se produce. La pregunta pertinente se precisa: ¿qué tipo de forma estatal se genera al entrar en contacto con el territorio que se busca gobernar?

Metodología: revisión exploratoria y construcción de tipologías

La metodología del artículo se inscribe en el formato de reflexión conceptual con base en fuentes secundarias. El artículo no realiza una revisión sistemática ni busca representatividad estadística. La selección de experiencias es intencional y por variación analítica. El proceso de agrupación es abductivo porque parte de una matriz conceptual previamente desarrollada y la contrasta con la evidencia secundaria, a fin de ajustar las modalidades de estatalidad. Por tanto, los tipos identificados son exploratorios, no exhaustivos.

Se desarrollan cuatro líneas metodológicas cualitativas para sustentar estas afirmaciones, a fin de hacer transparentes el estudio y el análisis de casos de políticas públicas.

Primero. El procedimiento analítico fue abductivo (del efecto a la causa): partió de una hipótesis conceptual inicial —las políticas públicas producen modalidades diferenciadas de presencia estatal— y la confrontó con evidencia secundaria de cuatro casos documentados. Esta forma de análisis es consistente con la investigación cualitativa abductiva en administración pública, en la que el conocimiento previo, las preguntas iniciales, la evidencia y la reformulación conceptual interactúan durante el proceso de investigación (Van Hulst & Visser, 2025).

Segundo. La construcción de las modalidades siguió una lógica de combinación sistemática: el marco teórico orientó la lectura inicial de los casos a partir de la elaboración del operador analítico, mientras que la evidencia secundaria permitió ajustar la formulación de los tipos y sus respectivos riesgos. El análisis avanzó mediante un movimiento iterativo entre teoría, casos y fuentes documentales (Dubois & Gadde, 2014). El operador analítico para entender las modalidades se organiza a partir de cinco preguntas comunes para todos: (1) ¿Qué forma estatal crea la política? (2) ¿Qué contenido territorial tensiona la forma? (3) ¿Qué soportes de implementación necesita? (4) ¿Qué dimensión de la estatalidad efectiva produce: presencia, autoridad pública, continuidad o resolución de problemas? (5) ¿Qué riesgo aparece: discontinuidad, participación sin ejecución, coproducción que precariza o diferencias institucionales sin capacidad operativa? Esta batería de preguntas —producto del marco teórico triangulado— sustenta el operador analítico para explicar el funcionamiento de la estatalidad; estas ordenan la sistematización de los casos y permiten una lectura comparable entre la forma, el contenido territorial y la implementación.

Tercero. Las modalidades identificadas se entienden como tipologías exploratorias. Su función no es agotar todas las formas posibles de la estatalidad, sino ordenar las dimensiones analíticas que ofrecen los casos y formular primeras afirmaciones explicativas sobre distintas formas de presencia estatal producidas por las políticas públicas. La construcción de tipologías es una estrategia aceptada en la investigación cualitativa cuando permite condensar casos, identificar rasgos centrales, comparar configuraciones y controlar las interpretaciones con la evidencia disponible (Stapley et al., 2022).

Cuarto. La selección de casos fue intencional y se realizó mediante variación analítica. No se busca representatividad estadística ni cobertura regional completa, sino casos ricos en información para observar configuraciones de estatalidad que puedan contrastarse entre sí. La hipótesis del investigador orienta esa intencionalidad. Esta decisión es consistente con el muestreo intencional en investigación cualitativa, en el que los casos se seleccionan por su pertinencia respecto de los objetivos del estudio y por su capacidad para aportar información rica sobre el fenómeno analizado (Ahmad & Wilkins, 2025). Los casos seleccionados son las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) en Perú, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en Colombia, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) en México y los Distritos Sanitarios Especiales Indígenas (DSEI) en Brasil. Los cuatro casos cumplen con las condiciones analíticas: (1) la información proviene de fuentes oficiales, por lo que se trata de experiencias producidas por los Estados. (2) Operan en territorios

fuertemente rurales. (3) Son formas estatales distintas a las convencionales. (4) Evidencian una tensión entre la forma y el contenido territorial. (5) Permiten contrastar distintas formas de intervención pública.

Cuatro modalidades de la estatalidad en las políticas públicas latinoamericanas

Las preguntas orientadoras de la metodología para reconstruir los casos se resumen en la siguiente lógica: definir la forma estatal, describir el contenido territorial, explicar los soportes de implementación, explicar la modalidad de estatalidad que emerge y analizar el riesgo.

PIAS en Perú: estatalidad logística itinerante

Las plataformas itinerantes de Acción Social (PIAS) son una forma móvil de la acción estatal. Se desplazan por el territorio, sobre todo el amazónico, a fin de conectar comunidades cuyos asentamientos se encuentran dispersos, lo que impide el acceso a servicios públicos. La información oficial señala como público objetivo 235 comunidades y 68 670 personas de las regiones de Loreto, Ucayali y Puno. La ruta se centra en las cuencas amazónicas y en el lago Titicaca. La forma estatal no es estática, sino móvil: una ruta que requiere soportes logísticos para activarla.

El territorio evidencia el uso de ríos, alta dispersión y distancia, costos de traslado, comunidades indígenas y problemas de gestión para la prestación regular del servicio. García Fernández et al. (2020) ubican a las PIAS como una buena práctica debido a sus prestaciones itinerantes, su acercamiento a los servicios públicos y a los mecanismos de articulación interinstitucional que generan (pp. 6–12, 20–29). La modalidad que evidencia el caso se define como estatalidad logística itinerante. La producción de valor público se muestra en el acceso a servicios que logra cubrir: salud, programas sociales, servicios financieros, identidad, entre otros.

Riesgo de estatalidad identificado. En las PIAS, el riesgo crítico no consiste únicamente en la dificultad logística de llegar a comunidades dispersas. La evidencia oficial y secundaria muestra que la forma estatal se organiza como campaña móvil, ruta fluvial o lacustre y coordinación multisectorial (Programa Nacional PAIS, 2025). Por ello, el problema de estatalidad aparece después de la llegada del servicio: si las atenciones no se registran, no se derivan o no se conectan con servicios permanentes, la política puede producir acceso temporal sin continuidad pública. La presencia itinerante debe convertirse en continuidad estatal. El ries-

go no es tautológico porque no se deriva mecánicamente del hecho de que las PIAS sean móviles; se deriva de la brecha entre la presencia itinerante y la relación estatal sostenida. Para limitarlo, la implementación debe reforzar la trazabilidad, los registros interoperables, los responsables de seguimiento, la programación previsible de rutas y la conexión con servicios permanentes. La literatura comparada sobre ventanillas únicas y servicios integrados muestra que la mejora de los servicios públicos no depende solo de acercar oficinas, sino también de resolver la fragmentación, la interoperabilidad y la continuidad de la atención (Fredriksson, 2020; OECD, 2020).

PDET en Colombia: estatalidad territorial participativa.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) expresan una forma de producir presencia pública no desde una oficina estática, sino convocando a la población a la planificación territorial participativa de largo plazo (15 años). Esta experiencia se inserta en territorios donde la violencia, la pobreza y las economías ilícitas se combaten mediante la planificación participativa de proyectos públicos, a fin de promover el desarrollo local (Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR). Existe un sistema de monitoreo, respaldado por indicadores, con una línea de base para el seguimiento del PDET. La Agencia de Renovación del Territorio (2024) señala avances: 33 007 iniciativas en 170 municipalidades y 16 PATR.

La forma estatal se materializa en su instrumento: los planes de acción territorial. Es un instrumento de gestión que puede considerarse, teóricamente, el tipo ideal de la forma estatal: la planificación participativa territorial. Sin embargo, Valencia Agudelo y Chaverra Colorado (2022) ubican a los PDET dentro del proceso político de los Acuerdos de Paz de Colombia y no solo como un proceso de planificación a secas (2022, pp. 10–25). El contexto territorial de inseguridad, violencia y alta demanda de las comunidades por inversión tensionan la forma. García-Giraldo (2020) explica que la sostenibilidad de los PDET pasa por mejorar la articulación interinstitucional e incrementar presupuestos (pp. 454–481). El contenido territorial tensiona y disputa la forma inicial. La modalidad resultante es la estatalidad territorial participativa.

Riesgo de estatalidad identificado. En los PDET, el riesgo crítico no es la participación en sí misma, sino la brecha entre la participación ciudadana y la capacidad de ejecución. La política produce una forma estatal basada en la planificación participativa y la priorización de iniciativas en territorios afectados por la violencia, la pobreza, las economías delictivas

y la debilidad institucional. Esa forma de estatalidad genera valor público porque reconoce demandas históricamente postergadas. Sin embargo, la estatalidad queda en disputa si las iniciativas priorizadas no se traducen en inversión, obras, servicios, seguridad territorial y rendición de cuentas. El riesgo surge cuando una forma participativa aumenta las expectativas sin construir los soportes institucionales que permitan ejecutar y canalizar la demanda. Ramírez (2021) señala falencias metodológicas, falta de compromiso político y deficiencias en la implementación de los PDET. Para limitar esos riesgos se requieren bancos de proyectos, presupuesto multianual, asistencia técnica territorial, cronogramas públicos, articulación multinivel y seguimiento verificable. La literatura reciente permite precisar este punto: las políticas requieren arreglos institucionales que distribuyan roles y funciones, así como el poder de decisión y responsabilidades claras (Sager & Gofen, 2022).

CONAFE en México: estatalidad comunitaria coproducida

El CONAFE ejecuta el programa de servicio de educación básica comunitaria en ámbitos donde el modelo de educación básica regular no llega. Es una modalidad de servicio diseñada precisamente para atender ámbitos rurales alejados, a fin de garantizar la educación básica al público objetivo establecido en dichos territorios. De acuerdo con los lineamientos de operación de la CONAFE, el programa maneja un estimado de 500 000 alumnos matriculados; en aulas que poseen entre 2 y 29 alumnos por nivel educativo (CONAFE, 2026). La ejecución del programa se basa en una corresponsabilidad bilingüe, social y administrativa entre CONAFE y la Asociación de Promotores de la Educación Comunitaria (APEC).

La forma estatal es la provisión comunitaria del servicio educativo en ámbitos adversos, donde se ubica el público objetivo: los estudiantes de educación básica. La alta ruralidad, la marginación social, la dispersión territorial, los bajos niveles de matrícula y los riesgos de deserción son los contenidos territoriales que desafían la forma estatal. Abellán Fernández entiende la CONAFE como una respuesta a las deficiencias de la educación rural y las desigualdades sociales que afectan la provisión del servicio educativo (2023, pp. 115–133). Zavala Berbena y Rivera Sepúlveda (2023) analizan la implementación del modelo pedagógico e identifican la causa de sus deficiencias en los aprendizajes: los limitados recursos de las escuelas (p. 7)

La modalidad se define como la estatalidad comunitaria coproducida. Es una forma estatal ampliada en los territorios rurales con un componente comunitario necesario para la provisión del servicio público, sobre todo en territorios donde no llega el servicio regular.

Riesgo de estatalidad identificado. La coproducción puede ser una vía legítima para ampliar el acceso educativo en localidades complejas y de difícil acceso. El riesgo surge cuando esa mediación comunitaria se sustituye por soportes públicos que deberían ser garantizados por el Estado: formación pertinente y de calidad, acompañamiento sostenido, materiales contextualizados y supervisión permanente. Sin embargo, la evidencia secundaria muestra que la inequidad y la desigualdad persisten en zonas de alta marginación debido a la inversión presupuestaria insuficiente, la discriminación estructural y la falta de capacidad administrativa (Abellán Fernández, 2023). Por eso, el riesgo no radica en la coproducción comunitaria, sino en convertir una estrategia de acceso en una forma de provisión de baja densidad institucional. Para limitarlo, la política debe reforzar la profesionalización, el acompañamiento, los incentivos y las rutas de continuidad. Las investigaciones sobre «burocracias de a pie» en países en desarrollo respaldan esta preocupación: los operadores de primera línea implementan políticas en condiciones institucionales adversas, con escasez de recursos y con mediaciones territoriales complejas (Lotta et al., 2022).

Esta crítica no es anticomunitaria: evita que el peso institucional recaiga sobre la sociedad. La carga pública no debe recaer sobre la comunidad ni sobre la ciudadanía.

DSEI en Brasil: estatalidad sanitaria intercultural de base territorial

Los Distritos Sanitarios Especiales Indígenas (DSEI) constituyen un modelo de organización territorial diferenciada. El Estado brasileño lo define como una unidad descentralizada del subsistema de atención a la salud indígena (SasiSUS) y señala la existencia de 34 DSEI distribuidos en todo el país (Ministério da Saúde, 2021). Los DSEI presentan una forma estatal particular porque se organizan desde la propia organización indígena: un proceso endógeno que vuelve política pública la pertinencia del servicio sanitario intercultural. Frente al sistema Único de Salud (SUS) sin enfoque intercultural —estandarizado y proclive a ampliar las barreras de atención—, el público objetivo indígena no necesita adaptarse al servicio regular. Además, Mendes et al. (2018) señalan que los DSEI constituyen un modelo organizacional de la política de atención de la salud de los pueblos indígenas (PNASPI).

El contenido de la forma estatal es el territorio con densidad poblacional indígena, barreras culturales, necesidades epidemiológicas diferenciadas y la articulación del servicio con el sistema general de salud. Ahmadpour et al. (2023) señalan los desafíos: a pesar del enfoque intercultural, se siguen subestimando los conocimientos tradicionales; persistencia de la brecha en la gestión intercultural del servicio, que limita su alcance y mantiene la inequidad

en el acceso a la salud; déficit de recursos humanos y materiales de apoyo (pp. 1–20). La modalidad se define como una estatalidad sanitaria intercultural de base territorial. El aporte es una gestión endógena en los propios territorios indígenas.

Riesgo de estatalidad identificado. En los DSEI, el riesgo crítico no está en la diferenciación territorial e intercultural, sino en que esa diferencia quede como reconocimiento institucional sin la capacidad operativa suficiente. La forma DSEI reconoce los territorios indígenas, las prácticas tradicionales y la articulación con el sistema sanitario del país (Ministério da Saúde, 2025; Mendes et al., 2018). Sin embargo, la evidencia de control público muestra que la atención puede verse limitada por la carencia de profesionales, la insuficiencia presupuestal, la falta de medicamentos, las dificultades de transporte y los problemas de planificación continua (Tribunal de Contas da União, 2024). El riesgo no es tautológico porque no se deriva del hecho de que la política sea intercultural; se deriva de la brecha entre el reconocimiento territorial y la capacidad sanitaria efectiva. Para limitarlo, se requieren equipos multidisciplinarios estables, presupuesto logístico, cadenas de suministro de medicamentos, protocolos de referencia y de contrarreferencia, transporte adecuado e información sanitaria territorializada. En salud pública, la continuidad de la atención depende justamente de cerrar los procesos de seguimiento, información y atención entre los niveles del sistema de salud. La OMS señala que el seguimiento digital ayuda a reducir problemas de continuidad, aunque ello implique un incremento de la carga operativa (World Health Organization, 2019).

Tipología exploratoria: cuatro formas de producir la estatalidad

Como hemos señalado en la parte metodológica, la tipología es el resultado de aplicar el mismo operador analítico a los cuatro casos: identificar la forma estatal diseñada, analizar el contenido territorial que busca tensionar la forma primigenia, explicar los soportes de implementación, la forma de estatalidad que emerge y los riesgos. Por tanto, cada modalidad es el resultado obtenido luego de la implementación de la política pública.

En esta sección se desarrollan tres momentos de análisis: el primero aborda el valor de cada modalidad para entender la forma específica de presencia estatal que produce una política. El segundo se orienta a precisar los riesgos críticos de esa presencia y la respuesta de gestión para reducirlos. En ambos momentos, la tipología no funciona como una clasificación abstracta, sino como una herramienta útil para mejorar el diseño, el presupuesto, la implementación, la coordinación y la evaluación de políticas públicas.

El tercer momento de análisis muestra los resultados de la operación simmeliana: qué ocurre cuando la forma se tensa con el contenido territorial.

Valor de las modalidades para entender la presencia estatal

El siguiente cuadro presenta el análisis de las modalidades de estatalidad y su importancia para las políticas públicas.

Tabla 1. Modalidades de estatalidad y tipo de presencia efectiva del Estado

Modalidad de estatalidad	Tipo de presencia estatal que produce	Qué permite observar en las políticas públicas	Importancia para el ciclo de políticas públicas
Logística itinerante	Presencia móvil, periódica y organizada mediante rutas, plataformas, equipos y coordinación multisectorial.	En territorios dispersos el Estado no llega solo creando oficinas, sino financiando movilidad, logística, información y seguimiento.	-Diseño y rediseño hacia rutas sostenibles. -Visualiza el financiamiento de la logística; mejorar la implementación mediante trazabilidad. -Evaluación sobre la continuidad entre visitas.
Territorial participativa	Presencia basada en planificación territorial, participación, priorización de demandas ciudadanas e inversión pública.	La participación produce estatalidad si se convierte en inversión pública: ejecución de obras, servicios pertinentes, seguridad y rendición de cuentas.	-Agenda pública con presupuesto. -Activa bancos de proyectos con legitimidad social -Mejora la coordinación multinivel -Evalúa el cumplimiento de compromisos gubernamentales en los territorios.
Comunitaria coproducida	Presencia estatal mediada por actores locales, figuras comunitarias y arreglos híbridos de provisión.	La comunidad puede ampliar la llegada del Estado, pero también puede absorber costos que deberían ser del Estado.	-Rediseña incentivos, formación y supervisión -Evita la precarización. -Incorpora estándares mínimos de calidad -Evalúa la sostenibilidad del servicio.
Sanitaria intercultural	Presencia estatal diferenciada, adaptada a territorios indígenas o culturalmente diversos.	La igualdad requiere formas estatales territorial y culturalmente pertinentes, no solo reglas homogéneas.	-Ajusta el diseño institucional a territorios específicos -Exige presupuesto logístico -Mejora la articulación sanitaria -Evalúa la pertinencia cultural y continuidad asistencial del servicio.

La tabla 1 no busca explicar únicamente las diferencias entre las modalidades de la estatalidad. El valor operativo se encuentra en las siguientes columnas: el tipo de presencia estatal que producen las políticas públicas, lo cual permite observarlo, y la importancia específica

para el ciclo de políticas. Esto permite que el decisor público tome decisiones sobre el diseño y el rediseño, los ajustes de implementación, el presupuesto, la coordinación y la evaluación. Al analizar la estatalidad efectiva, se impide que los ajustes de políticas públicas circulen por sectores o niveles de gobierno: busca resolver la totalidad de la presencia del Estado en los territorios.

Riesgos de estatalidad y políticas públicas de respuesta

La tabla 2 se dedica a explicar la utilidad práctica de la tipología. Los riesgos identificados no son fallas generales de implementación, sino puntos críticos asociados a la identificación de la estatalidad que cada política intenta producir.

Tabla 2. Riesgos de estatalidad incompleta

Modalidad de estatalidad	Riesgo de estatalidad	Indicador de alerta para el decisor	Ajustes en el diseño e implementación de políticas
Logística itinerante	Presencia episódica sin continuidad	Atenciones sin seguimiento, derivaciones no cerradas, rutas irregulares	Financiamiento logístico recurrente, registro interoperable, responsables de seguimiento, conexión con servicios permanentes
Territorial participativa	Participación sin ejecución	Planes aprobados sin cartera financiada, baja ejecución, pérdida de confianza	Banco de proyectos, presupuesto multianual, asistencia técnica, cronogramas públicos, rendición de cuentas
Comunitaria coproducida	Traslado de costos a ciudadanos	Alta rotación, baja formación, incentivos insuficientes, desigualdad en calidad	Formación, incentivos, materiales, supervisión, protección institucional, rutas de profesionalización
Sanitaria intercultural	Reconocimiento sin capacidad operativa	Falta de personal, transporte, medicamentos, referencias no atendidas	Equipos estables, presupuesto logístico, cadenas de suministro, protocolos de derivación, información epidemiológica

Se observa que una política itinerante falla cuando no logra continuidad; una política participativa falla cuando no convierte los acuerdos en inversión y ejecución; una política comunitaria falla cuando descarga la responsabilidad pública sobre los ciudadanos; y una política intercultural falla cuando el reconocimiento territorial no se acompaña de capacidad operativa. Por ello, la tipología permite transitar del diagnóstico general de “brechas de implementación” a una agenda más específica de reformas y de soportes institucionales, a fin de brindar sostenibilidad.

El análisis desarrollado en ambos cuadros tiene el mérito —o intenta tenerlo— de utilizar la estatalidad como orientación política para entender qué tipo de presencia estatal termina instalándose en los territorios tras la implementación de las políticas públicas, un problema común en América Latina. No debe entenderse únicamente como la ejecución del gasto o la implementación de un programa público focalizado. El resultado obliga a una reflexión por parte de las autoridades políticas y de los gerentes públicos: ¿qué forma estatal se creó?, ¿qué contenido territorial la tensiona?, ¿qué soporte de implementación necesita?, ¿qué dimensión de estatalidad produce?, ¿qué riesgo deja abierto? Es decir, discutir y reflexionar sobre el tipo de presencia estatal que los Estados latinoamericanos ejercen en su preocupación por generar valor público.

Resultados desde la operación simmeliana (forma-contenido) para entender la conversión territorial

Cuando hablamos de resultados, no nos referimos al resultado final de la política pública, ya que el artículo no evalúa su impacto. Tampoco busca mostrar casos exitosos porque ese no es el objetivo. A partir de evidencia secundaria se realiza una lectura analítica con inferencia controlada.

El tercer cuadro presenta resultados analíticos tras el cotejo entre el diseño formal, las fuentes oficiales y la literatura secundaria. En cada caso se identifica qué permite sostener la evidencia disponible sobre la relación entre la forma estatal prefigurada y los contenidos territoriales que la presionan. Cuando la evidencia documenta retrasos en la gestión, problemas de articulación, déficits presupuestarios o fallas de continuidad, no se convierte todo eso en una explicación cerrada; se sistematiza como riesgos de una estatalidad incompleta. De este modo, la operación simmeliana (forma-contenido) no se presenta como una hipótesis libre, sino como una inferencia cualitativa controlada porque muestra cómo la estatalidad prefigurada por el diseño puede realizarse parcialmente, tensionarse o perder densidad cuando sus soportes de implementación no logran sostener la presencia estatal en el territorio.

Tabla 3. Resultado de la operación simmeliana (forma-contenido) en la conversión territorial de la estatalidad

Caso	Forma estatal prefigurada en el diseño	Evidencia secundaria que permite sostener la tensión	Resultado de la operación simmeliana	Alcance de la inferencia
PIAS, PERÚ	Plataforma móvil, multisectorial e itinerante.	-PIAS como plataformas que acercan temporalmente servicios del Estado a comunidades de Loreto, Ucayali y Puno mediante equipos multisectoriales que recorren cuencas amazónicas y el lago Titicaca. -García Fernández et al. las analizan como una buena práctica de articulación para acercar servicios públicos a zonas alejadas. -El Estado ha aprobado planes y procedimientos de monitoreo de las intervenciones PIAS: evidencia que coordinación, seguimiento y trazabilidad son parte del problema operativo reconocido institucionalmente.	-La evidencia muestra que la forma móvil sí produce una adaptación estatal relevante: acerca servicios a territorios donde la oficina fija no resuelve el problema de acceso. -Pero esa misma evidencia muestra que la estatalidad logística-itinerante se organiza como presencia temporal y requiere dispositivos de monitoreo para sostener su operación. -Por tanto, la tensión no está en “moverse”, porque la movilidad ya está prefigurada, sino en convertir la llegada temporal en continuidad pública.	-No se afirma que las PIAS fracasen. La inferencia controlada es que su riesgo de estatalidad incompleta está en volverse episódica y situacional si la movilidad no se traduce en seguimiento, trazabilidad, derivaciones y articulación con servicios permanentes.
PDET COLOMBIA	Planificación territorial participativa de largo plazo.	-Los PDET son instrumentos especiales de planificación y gestión a 15 años para territorios afectados por violencia, pobreza, economías ilícitas y debilidad institucional. -Registra 33.007 iniciativas agrupadas en 16 PATR y cuenta con una central de información para seguimiento. -La literatura secundaria identifica avances, pero también retrasos importantes de implementación asociados a fallas de articulación entre niveles estatales, disponibilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal. -Ramírez sostiene que los PDET no se han constituido plenamente como mecanismos de participación transformadora por falencias metodológicas, falta de voluntad política e implementación limitada.	-La evidencia permite sostener que la forma participativa produjo planificación territorial, iniciativas y mecanismos de seguimiento. -Las fuentes secundarias muestran que la tensión principal se ubica en la conversión de esa planificación participativa en ejecución pública: proyectos, inversión, obras, articulación y sostenibilidad. -El resultado de la operación forma-contenido es una estatalidad territorial-participativa que logró abrir la forma estatal al territorio, pero cuya efectividad queda disputada por déficits de implementación.	-No se afirma que la participación sea inútil. La inferencia controlada es que el riesgo de estatalidad incompleta está en producir legitimidad territorial sin suficiente ejecución material, es decir, participación e iniciativas sin conversión plena en presencia estatal efectiva.

Caso	Forma estatal prefigurada en el diseño	Evidencia secundaria que permite sostener la tensión	Resultado de la operación simmeliana	Alcance de la inferencia
CONAFE MÉXICO	Provisión educativa comunitaria coproducida.	-CONAFE opera servicios de educación básica comunitaria en localidades rurales y marginadas mediante figuras educativas y de la participación comunitaria. -Los lineamientos de 2026 señalan apoyos económicos para servicios sociales o prácticas educativas comunitaria y no implican una relación contractual. -CONAFE enfatiza procesos formativos, acompañamiento y mejora continua. -Abellán Fernández muestra persistencia de desigualdad e inequidad en la educación rural vinculada a inversión presupuestaria, discriminación estructural y solvencia administrativa. -Zavala Berbena y Rivera Sepúlveda (2023) analizan el modelo desde líderes educativos comunitarios que prestan servicios docentes en comunidades rurales marginadas.	-La evidencia permite sostener que la forma comunitaria coproducida amplía presencia educativa en territorios donde la escuela convencional tiene límites de escala, dispersión y costo. -Pero las fuentes también muestran que esa presencia depende de figuras comunitarias, apoyos económicos, formación y acompañamiento, sin relación contractual plena. -Por tanto, la tensión no está en que exista comunidad, sino en que la coproducción educativa puede sostener presencia estatal con menor densidad burocrática y laboral que la escuela convencional.	-No se afirma que CONAFE sea pura precarización. La inferencia controlada es que su riesgo de estatalidad incompleta aparece cuando la coproducción amplía cobertura, pero traslada parte de los costos de sostenibilidad, formación, estabilidad y continuidad hacia actores comunitarios.
DSEI BRASIL	Distrito sanitario especial indígena, territorial e intercultural.	-La normativa brasileña define los DSEI como espacios territoriales, etnoculturales y poblacionales donde se desarrollan acciones de atención básica de salud indígena y saneamiento, articuladas al Sistema Único de Salud (SUS). -Mendes et al. señalan que el subsistema de salud indígena y la PNASPI fueron creados para garantizar acceso a salud de pueblos indígenas, y que los DSEI constituyen el modelo organizacional de esa política. -El Tribunal de Contas da União (TCU) identificó carencia de profesionales en número y calificación adecuados, falta de medicamentos esenciales, problemas de transporte, fallas de información e integración de sistemas, y limitaciones de control social.	-La evidencia permite sostener que la forma sanitaria-intercultural produce una reconfiguración institucional real: reconoce territorio indígena, diferencia sociocultural y articulación con el sistema nacional de salud. -Sin embargo, los informes de control muestran que esa forma puede quedar operativamente tensionada por déficits de personal, medicamentos, transporte, información y capacidad de gestión. -Por tanto, el resultado de la operación forma-contenido es una estatalidad sanitaria-intercultural institucionalmente reconocida, pero vulnerable cuando la capacidad operativa no acompaña la diferenciación territorial.	-No se generaliza mecánicamente a todos los DSEI ni se afirma fracaso total. La inferencia controlada es que el riesgo de estatalidad incompleta aparece cuando el reconocimiento intercultural no logra traducirse en atención continua, resolutive y operacionalmente sostenida.

La tabla 3 evita presentar la operación simmeliana como una condición ideal de éxito. En cada caso, el análisis parte de evidencia secundaria que muestra una tensión verificable: la temporalidad y la necesidad de monitoreo en las PIAS; la distancia entre la planificación participativa y la implementación en los PDET; la dependencia de figuras comunitarias y la persistencia de la desigualdad en CONAFE; y las brechas operativas en personal, medicamentos, transporte e información en los DSEI. A partir de esa evidencia, el artículo formula una inferencia controlada sobre los riesgos de una estatalidad incompleta. La forma estatal prefigurada no desaparece ni fracasa necesariamente; queda tensionada en el punto en el que debe convertir su promesa institucional en presencia efectiva.

Discusión: ¿qué Estado producen las políticas públicas?

A estas alturas del documento, queda claro hacia dónde se dirige la discusión: las reformas estatales en América Latina son muy versátiles para crear nuevas formas estatales, pero la estatalidad se evidencia en su implementación. Al contrario de lo que se señala en las discusiones académicas, el diseño prefigura una modalidad de estatalidad, pero la implementación define su densidad, continuidad y efectividad. La estatalidad se manifiesta en la presencia pública que deja el Estado tras su implementación y en la calidad de sus soportes.

No basta crear mecanismos nuevos. No basta promover reformas. No basta innovar. La pregunta para discutir es: ¿qué sigue funcionando como presencia pública y cuáles son los límites para generar valor público en los territorios?

Como habíamos señalado previamente, tanto la CEPAL (2026) como la OECD (2024) plantean la necesidad de una innovación pública para la generación de valor público. El artículo alimenta ese debate y lo acompaña con una noción de estatalidad que convierta la innovación en presencia pública efectiva, resuelva problemas y cierre brechas sociales en ámbitos donde la forma formal está impedida de penetrar. De ahí la necesidad de discutir el problema de la conversión: la distancia entre el diseño innovador y la presencia pública efectiva (la estatalidad producida).

Esa distancia se observa en todo momento en los casos analizados. Las PIAS representan al Estado móvil, pero la ruta termina siendo solo situacional, sin seguimiento ni continuidad intersectorial del servicio. Los PDET representan la planificación participativa, lo que genera una alta demanda comunitaria de servicios fuertemente postergados; al no convertirse en obras concretas, se destruye la confianza que buscaban generar, sobre todo en ámbitos de

violencia política. En el CONAFE se pone énfasis en ampliar la cobertura educativa en coproducción con actores comunitarios; se vulnera esa coproducción cuando se cargan costos a las personas usuarias. En los DSEI, el Estado diseña un tipo de servicio dentro de la propia dinámica comunitaria indígena, pero las deficiencias en los soportes de implementación le quitan potencia operativa.

Por lo mismo, la tipología mostrada no tiene como objetivo evaluar la eficacia de las experiencias, sino identificar los límites y los riesgos en los que se encuentran involucrados; esto ayuda a definir condiciones de operación. La discusión pertinente para la gestión pública latinoamericana consiste en observar y promover la innovación para mejorar y ajustar los soportes de implementación necesarios, a fin de que las políticas públicas no se reduzcan a promesas incumplidas. O dicho con mayor precisión: qué se logra sostener luego de la innovación. En ese sentido, es clave retomar la discusión planteada por Kim et al. (2026) sobre cómo abordar la capacidad estatal desde una perspectiva más precisa: la institucional. Y desde ahí, ajustar sistemas administrativos transversales y procesos misionales para mejorar la calidad del servicio público y producir una estatalidad efectiva. Mejorar los sistemas de información, la articulación intersectorial, la gobernanza territorial, la meritocracia en el servicio civil, el gobierno electrónico, el uso controlado de la inteligencia artificial, etc. Es decir, la estatalidad conversa con procesos de modernización y de reforma estatal.

La contribución del artículo es plantear que las políticas públicas, además de producir obras y servicios públicos, también producen formas de estatalidad (móvil, territorial participativa, comunitaria coproducida e intercultural), pero su efectividad depende de los soportes de implementación que deben diseñarse, planificarse, ejecutarse y monitorearse a fin de superar los riesgos identificados. La utilidad de la tipología no reside únicamente en nombrar formas distintas de presencia estatal, sino en identificar los riesgos específicos que cada modalidad debe gestionar para no convertirse en formalismo institucional; busca ofrecer una herramienta de diagnóstico para anticipar dónde puede romperse la cadena de implementación y qué condiciones deben reforzarse para producir una estatalidad efectiva.

La discusión muestra que la tipología permite traducir la teoría del Estado en preguntas operativas de política pública: qué presencia estatal produce una intervención, qué soportes requiere y qué riesgos debe gestionar.

Se invoca a los gerentes públicos y a las autoridades políticas para orientar su capacidad directiva hacia la estatalidad producida y, desde esa lectura política, analizar la ejecución de

programas técnicamente diseñados en los territorios. La lección de los casos señala algo repetido hasta el cansancio: las reformas crean formas estatales, pero la estatalidad se juega en el funcionamiento.

Conclusiones

La pregunta que orientó el artículo fue la siguiente: ¿qué tipo de estatalidad producen las políticas públicas cuando se implementan en territorios donde la forma estandarizada no alcanza? La evidencia mostrada señala que no existe una sola forma, sino una diversidad de tipos, de acuerdo con las pruebas territoriales que enfrentaron.

El primer hallazgo es que las políticas públicas —bajo el paraguas de la reforma e innovación estatal— no producen estatalidad de manera automática. Una plataforma móvil es innovadora en su diseño, pero si no hay continuidad en el servicio, no produce estatalidad. Un plan participativo innova la forma de planificar, pero sin inversión ni retorno social no hay estatalidad. Un distrito sanitario intercultural no es sinónimo de estatalidad si no logra sostener el servicio con personal, medicamentos y gobernanza territorial.

El segundo hallazgo es el riesgo asociado a cada modalidad. La estatalidad logística itinerante corre el riesgo de convertirse en una presencia ocasional y transitoria. La estatalidad territorial participativa corre el riesgo de ser un planeamiento sin cumplimiento efectivo. El riesgo de la estatalidad comunitaria coproducida consiste en trasladar los costos a los ciudadanos. En la estatalidad sanitaria intercultural, el riesgo es el enfoque intercultural sin capacidad operativa. Los tipos no celebran la innovación; plantean e identifican los riesgos que esta genera al implementarla. Sirve, por tanto, para construir una agenda de cambios empíricos a las reformas, a fin de evitar que se conviertan en una forma formal: un cascarón costoso, con baja continuidad, pocos resultados y un impacto público deficiente.

La agenda de investigaciones empíricas sobre políticas públicas debe medir y comparar estas modalidades en distintos sectores y territorios. Esto permitiría identificar cuándo una política produce una presencia estatal limitada. Para los decisores públicos, esta agenda tiene una implicancia directa: no basta con crear políticas, programas o planes; es necesario diseñar qué tipo de estatalidad se quiere producir y qué soportes permitirán sostenerla en los territorios. En ese punto se juega la diferencia entre la reforma formal y la presencia efectiva del Estado.

El alcance del artículo es exploratorio, ya que no se ocupa de medir impactos ni de evaluar

los casos. El objetivo se centra en la construcción de una matriz de análisis (el operador analítico) para explicar las formas de estatalidad y los riesgos que se generan cuando los países de América Latina implementan políticas públicas en los territorios. Esto genera, evidentemente, una discusión empírica de fondo: presupuestos ejecutados, nivel de planificación, diseño de servicios, niveles de focalización, tipos de capacidades institucionales en juego, etc.

Por tanto, los hallazgos no deben leerse como una generalización empírica de los cuatro casos a todos los Estados. Los casos están anclados en experiencias fuertemente marcadas por la ruralidad, la dispersión territorial y la heterogeneidad institucional. Sin embargo, el operador analítico sí puede tener una utilidad más amplia. Toda política pública que interviene en un territorio enfrenta el problema de convertir una forma institucional en una presencia estatal efectiva. Por ello, la secuencia de forma estatal, contenido territorial, soporte de implementación, modalidad de estatalidad y riesgo puede ser probada en otras regiones, sectores y configuraciones estatales. El artículo no sostiene que las cuatro modalidades agoten todas las formas posibles de estatalidad, sino que ofrecen una gramática inicial para estudiar cómo las reformas producen, limitan o sostienen la presencia efectiva del Estado.

El operador analítico sirve para entender el mecanismo de conversión que vuelve sostenible o limitada la estatalidad. Ese mecanismo puede estar presente en cualquier configuración estatal cuando interviene un territorio.

La contribución del artículo radica en proponer una lectura distinta de las reformas de Estado: no solo desde el diseño e implementación sino desde la estatalidad producida. Esto permite conectar con el debate sobre la capacidad estatal y el ciclo de las políticas públicas. Es relevante también desde una perspectiva teórica y metodológica: el esfuerzo del documento consiste en tender un puente entre la teoría del Estado y la teoría de las políticas públicas. La primera aborda la estatalidad desde una mirada macro, preocupada por la soberanía y el funcionamiento de la autoridad pública en los territorios: el poder del Estado. La segunda aborda el funcionamiento del ciclo de políticas públicas (agenda, diseño, implementación y evaluación) y los problemas que enfrenta la administración pública. En este artículo se articulan ambas tradiciones cuando la estatalidad se analiza tanto en el diseño de dispositivos, programas o normas como en su implementación para producir bienes y servicios públicos en los territorios. La estatalidad que emerge —los tipos— ofrece recomendaciones concretas para autoridades políticas y gerentes públicos, a fin de ajustar el comportamiento de las intervenciones estatales. Y estos ajustes se convierten en evidencia empírica para entender teóricamente el Estado a nivel macro.

Referencias

- Abellán Fernández, J. (2023). Desigualdad e inequidad en la educación rural mexicana: la experiencia del CONAFE en el estado de Chihuahua. *Revista Iberoamericana de Educación*, 91(1), 115–133. <https://doi.org/10.35362/rie9115568>
- Agencia de Renovación del Territorio. (2024). *Informe de seguimiento a la implementación de los PDET 2024*. Gobierno de Colombia. https://www.renovacionterritorio.gov.co/sites/default/files/2026-02/Alcance_Informe%20Implementaci%C3%B3n_VFfinalPortadaF.pdf
- Ahmad, M., & Wilkins, S. (2025). Purposive sampling in qualitative research: a framework for the entire journey. *Quality & Quantity*, 59(2), 1461–1479. <https://doi.org/10.1007/s11135-024-02022-5>
- Ahmadpour, B., Bezerra, C. C., da Silva, D. F., e Silva, M. V. S., & Turrini, R. N. T. (2023). Resolutividade no Subsistema de Atenção à Saúde Indígena no Brasil: revisão de escopo. *Trabalho, Educação e Saúde*, 21, e02227226. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-ojs2227>
- Banco de la Nación. (s. f.). *Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS)*. Recuperado el 3 de septiembre de 2026, de <https://www.bn.com.pe/canales-atencion/pias.asp>
- Bernal Bustos, S. P., & Chalapud Narváez, E. D. (2023). Inclusión de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) del Pacífico y Frontera Nariñense como política pública departamental y municipal. *Reflexión Política*, 25(51), 46–62. <https://doi.org/10.29375/01240781.4692>
- Bertranou, J. (2015). Estatalidad efectiva: Reflexiones sobre el Estado a partir de los aportes de Guillermo O'Donnell. *Temas y Debates*, (29), 33–51. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i29.301>
- Bročić, M., & Silver, D. (2021). The influence of Simmel on American sociology since 1975. *Annual Review of Sociology*, 47, 87–108. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-090320-033647>
- Cerri, R. A., & Garnelo, L. (2025). O contexto da produção de normativas na implementação da política de saúde indígena. *Interface: Comunicação, Saúde, Educação*, 29, e240100. <https://doi.org/10.1590/interface.240100>
- Chang, A., & Brewer, G. A. (2023). Street-level bureaucracy in public administration: a systematic literature review. *Public Management Review*, 25(11), 2191–2211. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2065517>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2026). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe, 2025: innovar en el Estado para gestionar las transformaciones indispensables* (LC/PUB.2025/29). CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/89768-panorama-la-gestion-publica-america-latina-caribe-2025-innovar-estado-gestionar>



- Consejo Nacional de Fomento Educativo. (s. f.). *Educación comunitaria para el bienestar*. Gobierno de México. Recuperado el 3 de septiembre de 2026, de <https://www.gob.mx/conafe/acciones-y-programas/educacion-comunitaria-del-conafe>
- Consejo Nacional de Fomento Educativo. (2026, 10 de febrero). Lineamientos de operación del Programa Servicios de Educación Básica Comunitaria (CONAFE) para el ejercicio fiscal 2026. *Diario Oficial de la Federación*. <https://sidof.segob.gob.mx/notas/5779733>
- Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. (2022). *Relatório de avaliação: Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS). Ciclo 2022*. Governo Federal do Brasil. https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmapi/politicas/2022/avaliacoes-conduzidas-pelo-cmag/sasisus_relatorio-de-avaliacao.pdf/@@display-file/file
- Dargent, E., Feldmann, A. E., & Luna, J. P. (2017). Greater state capacity, lesser stateness: Lessons from the Peruvian commodity boom. *Politics & Society*, 45(1), 3–34. <https://doi.org/10.1177/0032329216683164>
- Dubois, A., & Gadde, L.-E. (2014). “Systematic combining”—A decade later. *Journal of Business Research*, 67(6), 1277–1284. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2013.03.036>
- Feitosa, M. R. G., & Pontes, A. L. M. (2024). Os sentidos da atenção diferenciada para os profissionais de saúde no DSEI Alto Rio Negro-AM, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 29(12), e07052024. <https://doi.org/10.1590/1413-812320242912.07052024>
- Fernández Huaita, J. L. (2024). *Las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) para la atención de población indígena u originaria: la importancia de la intersectorialidad y el enfoque intercultural* [Tesis para optar el título profesional de Licenciado en Gestión con mención en Gestión Pública, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/28090>
- Fredriksson, A. (2020). One-stop shops for public services: Evidence from citizen service centers in Brazil. *Journal of Policy Analysis and Management*, 39(4), 1133–1165. <https://doi.org/10.1002/pam.22255>
- Freitas, F. P. P., & Pontes, A. L. M. (2025). As políticas de saúde indígena e a 6ª Conferência Nacional de Saúde Indígena. *Interface: Comunicação, Saúde, Educação*, 29, e250018. <https://doi.org/10.1590/interface.250018>
- García Fernández, M., Ascencios Balbín, K., Velarde Bazán, C. M., & Herrera Salazar, R. (2020). Plataformas Itinerantes de Acción Social—PIAS: una buena práctica de articulación en gestión pública. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, (4), 6–31. <https://doi.org/10.54774/ss.2020.04.01>

- García-Giraldo, J. P. (2020). Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y construcción de paz territorial en Colombia: avances y desafíos. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50(133), 454–481. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n133.a10>
- Hanson, J. K., & Sigman, R. (2021). Leviathan's latent dimensions: Measuring state capacity for comparative political research. *The Journal of Politics*, 83(4), 1495–1510. <https://doi.org/10.1086/715066>
- International Institute for Integrated Transitions. (2023). *El enfoque territorial para la implementación del Acuerdo de Paz: Reflexiones desde los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. <https://iit-transitions.org/wp-content/uploads/2023/02/El-enfoque-territorial-para-la-implementacion-del-Acuerdo-de-Paz.pdf>
- Kim, G., Kumar, T., Ramalho, R., & Russell, S. E. (2026). *Institutional capacity for policy implementation: an analytical framework* (Policy Research Working Paper No. 11279). World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-11279>
- Lotta, G., Pires, R., Hill, M., & Møller, M. Ø. (2022). Recontextualizing street-level bureaucracy in the developing world. *Public Administration and Development*, 42(1), 3–10. <https://doi.org/10.1002/pad.1968>
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185–213. <https://doi.org/10.1017/S0003975600004239>
- Mendes, A. M., Leite, M. S., Langdon, E. J., & Grisotti, M. (2018). O desafio da atenção primária na saúde indígena no Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 42, e184. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2018.184>
- Ministério da Saúde. (s. f.). *Distritos Sanitários Especiais Indígenas – DSEI*. Governo Federal do Brasil. Recuperado el 3 de septiembre de 2026, de <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/secretaria-de-saude-indigena/distritos-sanitarios-especiais-indigenas>
- Ministério da Saúde, Secretaria de Saúde Indígena. (2025). *Nota Técnica nº 11/2025-SESAI/CGOEX/SESAI/GAB/SESAI/MS (SEI/MS nº 0048778559)*. Governo Federal do Brasil. https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/doc_tec/ago_25/SEI_MS-0048778559_Nota_Tecnica.pdf
- Murrieta Ortega, R. (2025). Lectura infantil y vulnerabilidad: un estudio con educadoras comunitarias del CONAFE. *RIDE Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 15(30). <https://doi.org/10.23913/ride.v15i30.2345>
- OECD. (2024). *Government at a glance: Latin America and the Caribbean 2024*. <https://doi.org/10.1787/4abdba16-en>
- OECD. (2025). *Implementation toolkit for the OECD recommendation on public policy evaluation*. <https://doi.org/10.1787/77faa4fe-en>



- OECD/IDB. (2024). *2023 OECD/IDB Digital Government Index of Latin America and the Caribbean: results and key findings*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/10b82c83-en>
- Organização Pan-Americana da Saúde. (2024). *Termo de Cooperação nº 122: fortalecimento da Atenção Integral à Saúde dos Povos Indígenas. Relatório técnico: 1º semestre de 2024*. OPAS/OMS. <https://www.paho.org/sites/default/files/2024-12/rttc1221sem2024.pdf>
- Osborne, S. P., Nasi, G., & Powell, M. (2021). Beyond co-production: value creation and public services. *Public Administration*, 99(4), 641–657. <https://doi.org/10.1111/padm.12718>
- Osborne, S. P., Powell, M., Cui, T., & Strokosch, K. (2022). Value creation in the public service ecosystem: An integrative framework. *Public Administration Review*, 82(4), 634–645. <https://doi.org/10.1111/puar.13474>
- Peters, B. G., & Filgueiras, F. (2022). Introduction: Looking for governance: Latin America governance reforms and challenges. *International Journal of Public Administration*, 45(4), 299–307. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.2020905>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1998). *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1973)
- Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social. (s. f.). *PIAS: plataformas móviles*. Gobierno del Perú. Recuperado el 3 de septiembre de 2026, de <https://www.gob.pe/66629-programa-nacional-plataformas-de-accion-para-la-inclusion-social-pias-plataformas-moviles>
- Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social. (2025). *Atenciones brindadas por las entidades a través de las plataformas móviles PIAS – PNPAIS* [Conjunto de datos]. Plataforma Nacional de Datos Abiertos. <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/atenciones-brindadas-por-las-entidades-trav%C3%A9s-de-las-plataformas-m%C3%B3viles-pias-programa>
- Ramírez Sarmiento, D. M. (2021). Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia: análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). *Estudios Políticos*, (61), 73–96. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a04>
- Rivera Rua, C. (2013). *La (no) conducción intergubernamental del proceso de descentralización: el caso de la inacción en las decisiones públicas para implementar el Consejo de Coordinación Intergubernamental (Perú, 2007–2011)* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio PUCP. <https://tesis.pucp.edu.pe/items/d4f56cfc-2a88-4d4b-b216-cc0a5ea-6d77d>
- Sager, F., & Gofen, A. (2022). The polity of implementation: organizational and institutional arrangements in policy implementation. *Governance*, 35(2), 347–364. <https://doi.org/10.1111/gove.12677>

- Silver, D., & Bročić, M. (2019). Three concepts of form in Simmel's sociology. *The Germanic Review: Literature, Culture, Theory*, 94(2), 114–124. <https://doi.org/10.1080/00168890.2019.1585666>
- Simmel, G. (2009). *Sociology: Inquiries into the construction of social forms* (A. J. Blasi, A. K. Jacobs, & M. Kanjirathinkal, Trans.). Brill. (Original work published 1908). <https://doi.org/10.1163/ej.9789004173217.i-698>
- Stapley, E., O'Keeffe, S., & Midgley, N. (2022). Developing typologies in qualitative research: the use of ideal-type analysis. *International Journal of Qualitative Methods*, 21. <https://doi.org/10.1177/16094069221100633>
- Tribunal de Contas da União. (2024). *Auditoria operacional sobre a saúde indígena, em especial a do povo Yanomami*. Governo Federal do Brasil. <https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/2024/03-auditoria-operacional-sobre-saude-indigena.html>
- Valencia Agudelo, G. D., & Chaverra Colorado, F. A. (2022). Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): los primeros cinco años de implementación en Antioquia. *Estudios Políticos*, (64), 10–25. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n64a01>
- Van Hulst, M., & Visser, E. L. (2025). Abductive analysis in qualitative research. *Public Administration Review*, 85(2), 567–580. <https://doi.org/10.1111/puar.13856>
- Wilches-Tinjacá, J. A., Atehortúa Santamaría, R., Salamanca López, M. E., & Pico Bonilla, C. M. (2023). Territorially Focused Development Programs, violence rates and criminal governance in Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 21(44), 841–863. <https://doi.org/10.21830/19006586.1182>
- World Health Organization. (2019). *WHO guideline: Recommendations on digital interventions for health system strengthening*. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241550505>
- Zavala Berbena, M. A., & Rivera Sepúlveda, A. A. (2023). El modelo educativo del CONAFE desde la perspectiva de los líderes educativos comunitarios. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 25, e26. <https://doi.org/10.24320/redie.2023.25.e26.4925>

Acerca del autor

Carlos Rivera Rua

Sociólogo y magíster en Ciencia Política, con amplia trayectoria en gestión pública, desde funciones operativas y de implementación hasta la asesoría y la alta dirección del Estado peruano. Su campo de investigación articula la sociología de las políticas públicas, la sociología del individuo y la teoría del Estado, con especial interés en cómo las instituciones funcionan en la práctica. Desarrolla una investigación cualitativa sobre la implementación, las burocracias, el territorio y la estatalidad, examinando las relaciones entre las formas institucionales, las prácticas sociales y la acción individual en contextos concretos.

Cómo citar:

Rivera, C. (2026). Cuando las reformas no producen estatalidad: modalidades de funcionamiento estatal en políticas públicas latinoamericanas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (95), 182-210. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n95.a705>

