



Incorporación institucional
de la periferia en Colombia:
descentralización, regalías
y el Plan Nacional de Consolidación*

Mauricio García Villegas

José Rafael Espinosa Restrepo

NÚMERO

9

DOCUMENTOS
DE **DISCUSIÓN**

Este trabajo se desarrolló gracias al apoyo de The Open Society Foundations.

DOCUMENTOS DE DISCUSIÓN N° 9

Incorporación institucional de la periferia en Colombia:
descentralización, regalías y el Plan Nacional
de Consolidación

Mauricio García Villegas, José Rafael Espinosa Restrepo

ISBN: 978-958-99142-9-8

* Este documento fue publicado en el libro *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales* (2011), editado por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia–.

Mauricio García Villegas es doctor en ciencia política de la Universidad Católica de Louvain-La-Neuve (Bélgica) con estudios post-doctorales en la Universidad de Wisconsin-Madison (USA). Profesor de la Universidad Nacional, columnista de *El Espectador*, y Socio Fundador e Investigador principal del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia.

José Rafael Espinosa Restrepo es abogado y politólogo de la Universidad de los Andes (Bogotá). Investigador asistente del Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad – Dejusticia-, y auxiliar docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

En el libro *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales* (García Villegas *et al.* 2011) se desarrollan dos ideas fundamentales. La primera de ellas es que existe una presencia diferenciada del Estado en el territorio que afecta gravemente las zonas periféricas del país. Este abandono institucional de la periferia colombiana es el resultado de una larga tradición de delegación del poder institucional, por parte de las élites, en actores locales más o menos incontrolados. En segundo lugar, que en la interacción entre contextos e instituciones, estas últimas tienen efectos tanto directos como indirectos en la producción de fenómenos relevantes para el Estado como son la cultura política, los niveles de concentración de la tierra y el conflicto armado.

En este texto desarrollamos una tercera idea, íntimamente relacionada con las dos anteriores: el propósito de ampliar la presencia institucional del Estado no es algo fácil; no es algo que se consigue con, por ejemplo, la simple designación de funcionarios, el envío de tropas o la reforma de estatutos legales. Se requiere de mucho más que eso; se necesita de la creación de las condiciones policivas, sociales, culturales y políticas que hacen posible el arraigo, el funcionamiento y la eficacia de dicha institucionalidad (García Villegas y Revelo 2011).

Aquí no pretendemos mostrar de manera precisa cuáles son esas condiciones de posibilidad del afianzamiento institucional (entre otras cosas porque ellas pueden variar según los territorios) sino más bien ofrecer algunas recomendaciones que puedan ser útiles en el diseño de una política pública destinada a institucionalizar la periferia. Para tal efecto, en este documento analizamos tres proyectos a través de los cuales el Estado ha buscado este propósito de incorporación institucional.

El texto está dividido en cuatro partes. Las primeras tres presentan y discuten tres casos de procesos de formación de Estado en la periferia del país, de los cuales creemos que se pueden sacar conclusiones importantes: el proceso de descentralización, el impacto de las regalías en los municipios y el Plan Nacional de Consolidación Territorial que actualmente se está implementando en algunas zonas del país. A manera de conclusión, la última parte presenta algunas recomendaciones generales.

LA DESCENTRALIZACIÓN

A mediados de los años ochenta hubo tres fenómenos que jalaron el proceso de descentralización en Colombia: en primer lugar, se produjeron cambios en el sistema político (debido en buena parte a los efectos del Frente Nacional) que significaron la transformación de la competencia *interpartidista* en *intrapartidista*, lo cual hizo que los políticos regionales ganaran terreno frente a sus jefes políticos

en el centro. En segundo lugar, hubo una marcada influencia de agencias multilaterales interesadas en promover la descentralización como mecanismo para aumentar la participación política y la eficacia en la prestación de servicios públicos. En tercer lugar, hubo también una masiva presencia de movimientos cívicos que exigían una mejor prestación de servicios básicos por parte del Estado y defendieron, al mismo tiempo, la descentralización como un camino hacia la paz (Archila 2003; Gutiérrez 2010; Haggard 1997; Peterson 1997; Tandler 1997).

Estas tres influencias, muy diversas por cierto, estaban de acuerdo en el mismo propósito: fortalecer la descentralización. La izquierda, solidaria con los movimientos sociales; el gobierno, cercano a la visión de las agencias internacionales para el desarrollo (sobre todo la AID), y los partidos políticos, configuraban una especie de consenso político alrededor de la importancia de la descentralización.

En materia de descentralización política, el primer paso se dio en 1986 con la elección popular de alcaldes, y en 1991 con la elección popular de gobernadores. Estas reformas, junto con la introducción de nuevos mecanismos de participación ciudadana, conformaron lo esencial de la descentralización política, que fue complementada con una fuerte descentralización fiscal. La Ley 14 de 1984 de tributos locales, la Ley 12 de 1986 —que buscaba fortalecer los aparatos fiscales de los municipios— y la Constitución de 1991, le dieron mayor autonomía fiscal a los municipios.¹ Estas dos dimensiones de la descentralización (política y fiscal) implicaron un traslado de funciones del orden nacional al nivel municipal, que produjo una descentralización administrativa a partir de la cual los municipios estuvieron encargados de la prestación de servicios básicos, tales como educación y salud.

Todas estas reformas fueron concebidas bajo la premisa de que la descentralización aumentaría la participación política de los ciudadanos, así como la eficacia, la agilidad y la transparencia en la prestación de servicios públicos (se reducirían los costos legales e ilegales de intermediación entre el Estado central y los ciudadanos) y se atenuaría el hiper-centralismo político que era concebido (entre otros por la Comisión de Estudios sobre la Violencia) como uno de los principales obstáculos para lograr la paz en el país (Comisión de Estudios sobre la Violencia 1987).

Un balance general de la descentralización muestra logros importantes. Las coberturas en servicios básicos a cargo de los municipios mejoraron sustancialmente. Para el año 2010, la tasa de cobertura bruta en educación básica primaria y secundaria superó el 100%, y el Sistema General de Seguridad Social en Salud se acercó a la cobertura universal. Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida realizada en 2010 por el DANE, la cobertura nacional en energía eléctrica llegó en el 2010 a 97,7%, en acueducto a 87,6% y en alcantarillado a 75,3% (DANE 2011). Estos niveles de cobertura, comparados con los de hace veinte años, son sin duda positivos.

La descentralización también permitió una relativa apertura política. Las elecciones populares de alcaldes y gobernadores hicieron posible el surgimiento de nuevas fuerzas políticas (nuevos movimientos cívicos, étnicos, regionales y partidos religiosos o de izquierda están hoy presentes

¹ Esta autonomía financiera fue definida por la Constitución como el derecho a “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones” y a “participar en las rentas nacionales” (numerales 3 y 4 del art. 287 de la Constitución, respectivamente).

en las regiones), e impulsaron nuevos espacios de participación política que, sin embargo, no se han traducido en un aumento de la participación electoral (Pening 2003). Esta apertura fue particularmente provechosa en las grandes ciudades del país y sobre todo en Bogotá, en donde alcaldes independientes de las clientelas políticas tradicionales lograron grandes transformaciones. La descentralización también permitió independizar la política territorial de las dinámicas del nivel nacional, limitando así lo que Francisco Gutiérrez denomina el “viejo clientelismo”, que se apoyaba en la nómina para retribuir los votos a cambio de la provisión de servicios públicos, como el suministro de cocinol en los barrios populares en los años ochenta (Gutiérrez 2010).

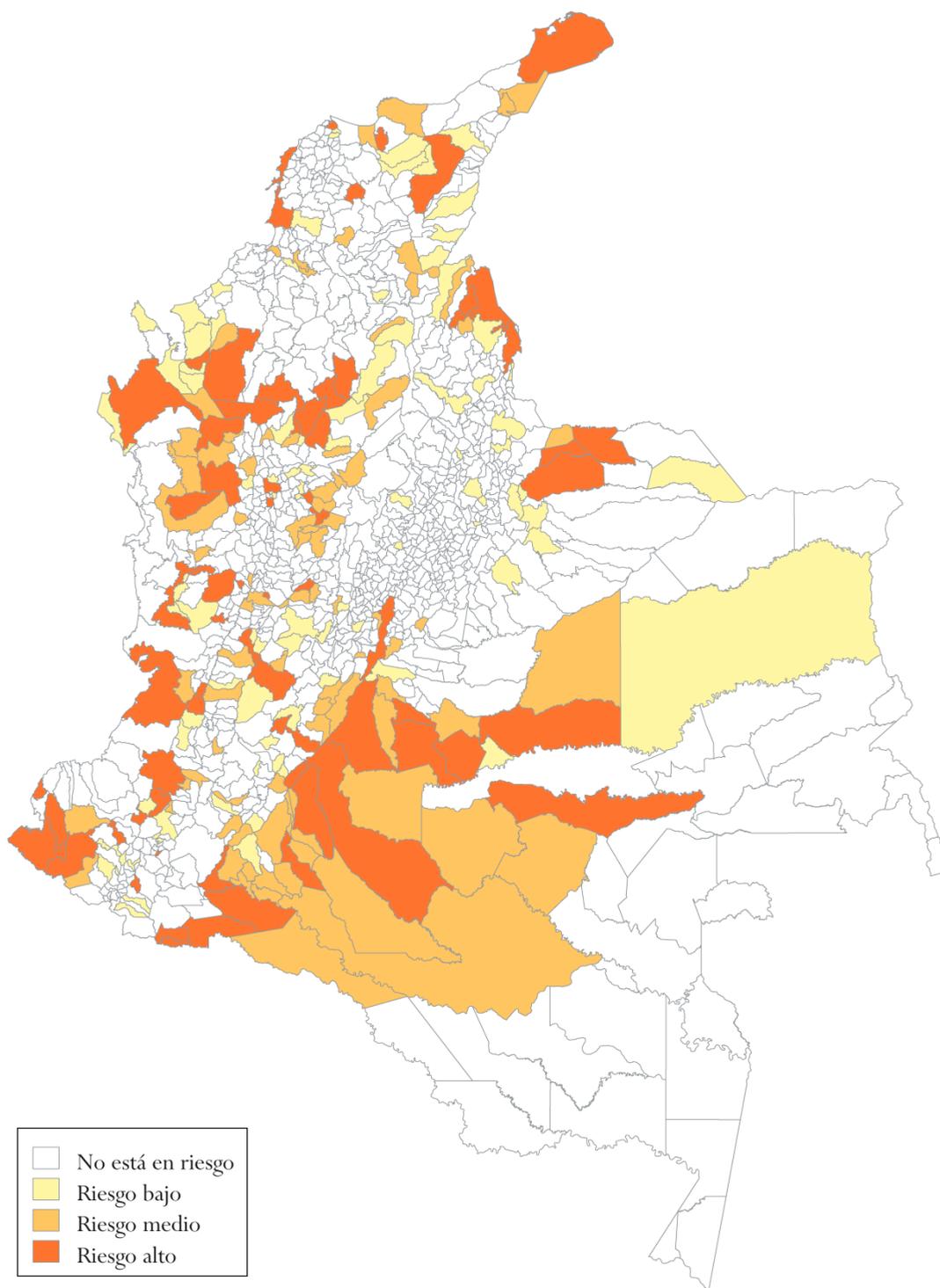
Pero los resultados de la descentralización no han sido homogéneos a lo largo del territorio nacional. En zonas periféricas del país, en las cuales había una precaria institucionalidad, y que por ello mismo estaban menos preparadas para asumir las responsabilidades que trajeron las reformas, los resultados no solo no fueron buenos sino que incluso, en algunos casos, fueron contraproducentes. Así por ejemplo, García Villegas y Revelo Rebolledo (2010) muestran, a partir de estudios de caso de Urabá, Magdalena, Sucre y los Llanos Orientales, cómo las estructuras de poder local existentes en los municipios no solo se convirtieron en un obstáculo insalvable para los propósitos que buscaban las reformas, sino que esas estructuras salieron fortalecidas con la descentralización.

La descentralización política tuvo resultados muy dispares. Las nuevas elecciones populares en los municipios y en los departamentos no siempre produjeron el fortalecimiento democrático que se pretendía. En algunos casos, sobre todo en zonas periféricas en donde la institucionalidad estaba subyugada por el clientelismo (en ocasiones armado), las elecciones no solo no consiguieron los resultados pretendidos sino que sirvieron para entronizar la ilegalidad. En estos municipios, las elecciones populares transformaron el conflicto en una disputa por el poder local (Sánchez y Chacón 2005; Sánchez y Palau 2006). Los grupos armados encontraron en la descentralización política una oportunidad para lograr control sobre parte de los bienes y recursos públicos, interferir en los procesos políticos y consolidar un dominio sobre algunos territorios (Foro Nacional por Colombia 2009; Sánchez y Chacón 2005; Sánchez y Palau 2006).

La incapacidad relativa de las elecciones locales para construir democracia se aprecia en el mapa de la Misión de Observación Electoral (mapa 1) para las elecciones locales de 2011. Este mapa recoge las diferentes variables tenidas en cuenta por la MOE para medir el riesgo electoral, tanto por factores de violencia (desplazamiento, violencia política, acciones armadas guerrilleras, acciones armadas paramilitares, violaciones a la libertad de prensa, etc.) como por factores electorales (tarjetas no marcadas, votaciones atípicas, denuncias, delitos, etc.).

La descentralización también ha tenido un impacto nocivo en relación con el fenómeno del clientelismo. Si bien el llamado “viejo clientelismo”, basado en la nómina para prestar servicios a cambio de votos, se desvaneció, surgió un nuevo tipo, más poderoso y más nefasto, caracterizado por tener menos intermediarios y no basarse en la nómina sino en los contratos (Gutiérrez 2010). Entre noviembre de 2009 y febrero de 2011 —según cifras de la Auditoría General de la República— se suscribieron 852.143 contratos, de los cuales 433.146 fueron de prestación de servicios y 156.013 de ellos (casi el 20%) con personas naturales. Este alto porcentaje de contratos de prestación de servicios con personas naturales está relacionado, como lo dice la misma Auditoría General, con nóminas paralelas (Gómez Lee y Céspedes 2011: 33). Si bien la captura del Estado ha sido un fenómeno generalizado en todo el país, ha operado con mayor fuerza en las

MAPA 1
NIVELES DE RIESGO



Fuente: Jiménez (2011).

zonas más alejadas del centro político. Es allí donde las instituciones son más débiles y, por tanto, más sensibles al dominio de actores legales e ilegales (Garay *et al.* 2008: 53).

La descentralización fiscal, de otra parte, trasladó nuevas e importantes responsabilidades a los municipios en relación con el manejo de recursos públicos. Pero las desigualdades regionales eran evidentes en materia de sus capacidades fiscales.² Si bien los ingresos tributarios de los municipios pasaron del 7 al 12% entre 1987 y 2005 (DNP 2007b: 12), y la dependencia global de todos los municipios respecto de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) solo aumentó 3% entre 2000 y 2008 (del 41,3 al 44,2%) (Zapata 2010: 14), existen fuertes diferencias entre los municipios en sus niveles de capacidad fiscal.³ El mapa 2 muestra cómo está repartida a lo largo del territorio colombiano la dependencia fiscal de los municipios en las transferencias de la Nación.

En un sistema descentralizado es deseable que los municipios tengan una baja dependencia respecto de las transferencias del nivel central, y ello al menos por tres razones: en primer lugar, porque existe evidencia internacional de que los gobiernos subnacionales son más prudentes y eficientes en el manejo de los recursos que ellos mismos recaudan frente a los que reciben por transferencias (Bird 2003; Zapata 2010). En segundo lugar, porque una alta capacidad fiscal permite una mayor autonomía municipal respecto de las condiciones que impone el Estado central a cambio de las transferencias. Y, en tercer lugar, porque una baja dependencia de las transferencias está relacionada con una fuerte capacidad de gestión de los entes territoriales, altos niveles de transparencia y facilidades para generar recursos propios y manejarlos adecuadamente (Foro Nacional por Colombia 2009).

Como muestra el mapa, las zonas periféricas del país —salvo aquellas que gozan de una buena entrada de recursos por las regalías— son las más dependientes de las transferencias. Esto solo es un ejemplo más de las condiciones dispares a las que se ha enfrentado la descentralización, y de los efectos diferenciados que ha producido a lo largo del territorio nacional.

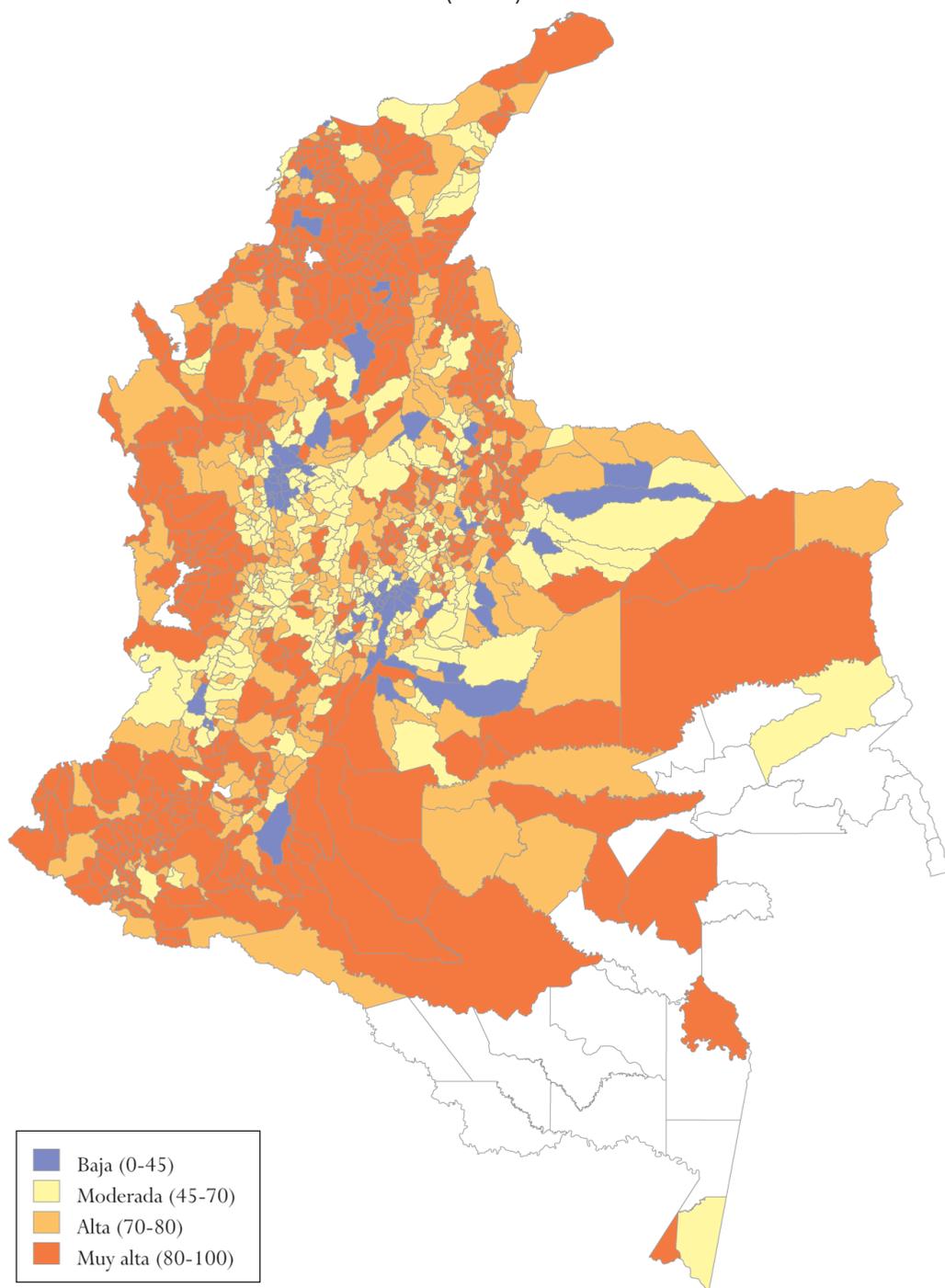
No solo hay variaciones en la dependencia frente a los recursos transferidos, sino también diferencias en su manejo eficiente. En el 2001, el Ministerio de Hacienda, al defender la ley 715 de 2001 ante el Congreso, señalaba:

El comportamiento de la cobertura bruta oficial en educación desde 1995 al 2000 no responde al ritmo de crecimiento de los recursos entregados para la prestación del servicio educativo a los departamentos y distritos. Mientras que los recursos se incrementaron en términos reales en un 30%, la

² En la evaluación que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizó de la gestión administrativa y fiscal de los municipios para el año 2009, los veinte primeros municipios en el escalafón fueron de los departamentos de Cundinamarca (10), Antioquia (4), Boyacá (2), Casanare (1), Santander (1), Valle del Cauca (1), sumados a Bogotá; mientras que los veinte municipios del fondo del escalafón fueron de Bolívar (10), Sucre (3), Córdoba (2), Vichada (2), Meta (1), Guaviare (1) y Amazonas (1) (DNP 2010: 158). Arriba los del centro y, en el fondo, la periferia (DNP 2010).

³ Si no tomamos la suma total de los ingresos y las transferencias de los municipios (en la que municipios de altos ingresos y baja dependencia pueden distorsionar el análisis), sino que partimos del promedio de los niveles individuales de dependencia, la conclusión es diferente: el promedio de dependencia de los municipios de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) es de 62,34%.

MAPA 2
DEPENDENCIA FINANCIERA MUNICIPAL
DE LAS TRANSFERENCIAS NACIONALES (2009)



FUENTE: DNP. Elaboración Dejusticia.

matrícula aumentó solo el 18%. Existen departamentos que a pesar de haber tenido un incremento en los recursos por encima del 50% en el mismo periodo, disminuyeron la cobertura en esa misma proporción. Sin embargo la posibilidad de mejorar la eficiencia redistribuyendo sus docentes, ha sido demostrada por departamentos que han logrado aumentar la cobertura bruta en 16% con incrementos de solo el 4% en los recursos que reciben” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2001: 21).⁴

A finales de los años noventa, el gobierno tenía claro que “la descentralización fiscal se estaba volviendo económicamente inviable” (Echavarría, Rentería, y Steiner 2002; Gutiérrez 2010). Estos problemas financieros llevaron a una serie de reformas en materia fiscal que buscaron controlar el gasto público de los municipios. Los Actos Legislativos de 2001 y de 2007, y las leyes 715 de 2001, 812 de 2003 y 863 de 2003, entre otras, han condicionado la autonomía fiscal de los municipios al cumplimiento de algunos requisitos exigidos desde el Estado central. Por ejemplo, solo hasta que los municipios hayan alcanzado niveles de cobertura universal y cumplan con estándares de calidad establecidos por autoridades competentes (gobierno nacional), en los sectores de educación, salud o servicios públicos domiciliarios, y estén certificados por la entidad respectiva (léase, otra vez, el gobierno nacional), los gobiernos locales podrán destinar libremente los recursos excedentes para inversión en otros sectores.⁵

La dimensión administrativa de la descentralización, por último, también tuvo resultados dispares. Si bien las coberturas en educación, salud y servicios básicos han aumentado, y se ha dado una especie de convergencia social entre municipios en ese sentido, esta convergencia no se ha materializado en aumentos en la calidad de la prestación de esos servicios (Velásquez 2006). Por ejemplo, la cobertura educativa de educación básica llega hoy al 100%, pero las diferencias en los resultados de las pruebas del ICFES muestran una baja calidad en la enseñanza. Podríamos hablar entonces de una convergencia cuantitativa —que probablemente responde a los incentivos en la asignación de recursos que transfiere el SGP, que se basa en datos de cobertura y no de calidad— pero no cualitativa.

Pero lo más delicado de este diagnóstico se encuentra en el hecho de que en algunas regiones del país las instituciones descentralizadas representaron una oportunidad extraordinaria para las organizaciones criminales, aupadas por la clase política y por las viejas y nuevas estructuras clientelistas, para obtener recursos y debilitar aún más la ya precaria institucionalidad municipal (García Villegas y Revelo 2010). El caso de la captura del sistema de salud en la Costa Atlántica por parte de la alianza entre políticos corruptos y paramilitares, es un ejemplo diciente de los peligros que se derivan de la introducción de reformas que no cuentan con las condiciones sociales, institucio-

⁴ Además de un problema en la eficiencia, el Ministerio reconoció un problema en la asignación de recursos para educación, en el que los municipios más pobres recibían menos recursos para el pago de docentes: “De otra parte, se ha evidenciado una profunda inequidad en la distribución que los departamentos realizan entre municipios, producto, en el caso de educación, de la inadecuada distribución geográfica de los docentes concentrados en las zonas urbanas y en las cabeceras municipales más grandes, favoreciendo a los municipios más ricos e induciendo a los municipios más pobres a contratar docentes con cargo a los recursos de la Participación Municipal [...] Entre mayor es la pobreza (mayor NBI) de un municipio, menor es el Situado por alumno que recibe del departamento” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2001).

⁵ Acto Legislativo 4 de 2007.

nales y de seguridad suficientes para operar y producir los resultados esperados (García Villegas y Revelo 2010; Romero 2011).

Con la Ley 100 se permitió que los empresarios privados entraran a competir en la prestación de servicios de salud, en pensiones y en riesgos profesionales. Los senadores Dieb Maloof y Eduardo Benítez participaron en la elaboración de la reforma a esta ley en 2007. El objetivo de la reforma era, entre otras cosas, generar nuevas afiliaciones que cubrieran el régimen subsidiado, por medio del aumento en la base de cotización en salud en 0,5 puntos porcentuales. Se buscaba entonces que los subsidios se financiaran con los recursos destinados a la oferta, es decir, con recursos de la red hospitalaria. En una investigación reciente hecha por Mauricio Romero (2011) se muestra cómo el senador Maloof —médico de profesión—, aliado con los paramilitares, se apropiaron de recursos inmensos destinados a la salud en la costa Caribe, gracias justamente a estas reformas.

La conclusión que extrae Mauricio Romero de este caso es la siguiente: “privatizar y descentralizar en contextos de conflicto armado, ilegalidad y corrupción ofreció oportunidades e incentivos para la inagotable codicia de los delincuentes y que para que grupos armados ilegales [...] establecieran puentes, redes, enjambres de ilegalidad con los empresarios codiciosos y políticos ambiciosos” (2011: 63).

LAS REGALÍAS

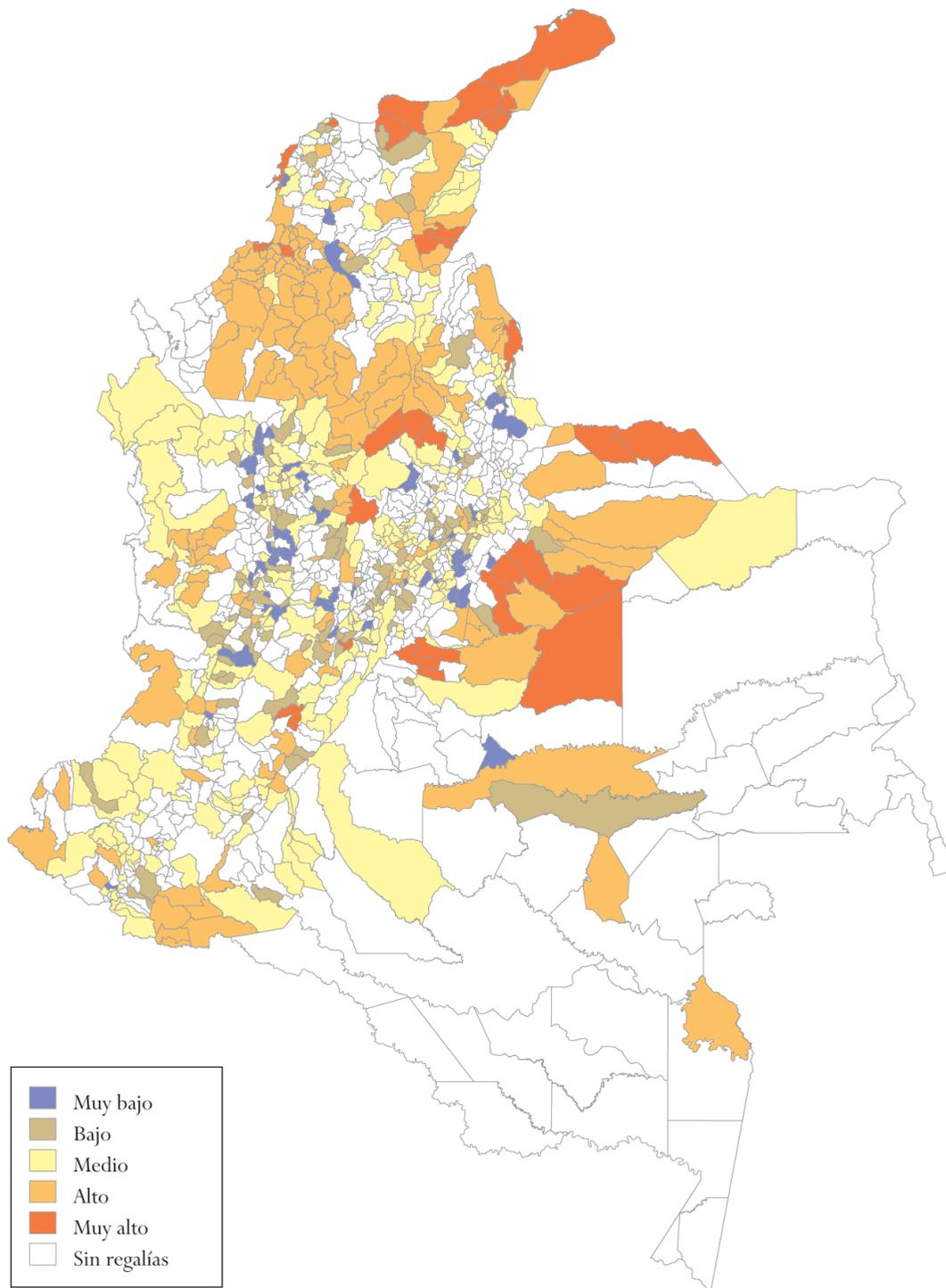
La Constitución de 1991 estableció que los municipios y departamentos en los que se exploten recursos naturales no renovables (incluidos los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten los recursos y productos) tienen derecho a participar en las regalías y compensaciones derivados de esas explotaciones (regalías directas). La Constitución, además, creó el Fondo Nacional de Regalías para que reuniera los ingresos provenientes de las regalías que no fueran asignados a los departamentos y municipios, y los distribuyera entre las otras entidades territoriales que no gozaran de estas (regalías indirectas).⁶

Las explotaciones de recursos naturales no renovables de las últimas dos décadas han tenido lugar en zonas periféricas del país. A estos municipios con altos niveles de pobreza ingresaron miles de millones de pesos por concepto de regalías y de inversiones privadas.

La situación actual es la siguiente. De las 790 entidades territoriales beneficiarias de regalías directas (751 municipios, 32 departamentos y 7 Corporaciones Autónomas Regionales), 17 departamentos y 60 municipios reciben el 95% de ellas. Los principales beneficiarios de estos recursos han sido los departamentos y municipios de Casanare, Meta, Arauca y Huila (de alta explotación de hidrocarburos), que entre 1994 y 2009 recibieron el 56% de las regalías generadas en el país. Esto ha llevado a que el 80% de los recursos de regalías lleguen a entidades con el 17% de la población: Casanare, con menos del 1% de la población, recibe el 24% de las regalías; Meta, con el 2%, recibe el 12%, y Arauca, con el 0,5% de la población, recibe el 10,8% del total de las regalías

⁶ Estas disposiciones, entre otras por razones que presentamos aquí, fueron modificadas, y a partir del 2012 las explotaciones de recursos naturales no renovables generan regalías no a favor de municipios y departamentos específicos sino a la Nación en general (Acto Legislativo 13 de 2010 del Senado y 123 de la Cámara).

MAPA 3
DISTRIBUCIÓN DE REGALÍAS POR MUNICIPIOS (2009)



FUENTE: DNP. Elaboración Dejusticia.

causadas (Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2010). El mapa 3 presenta la distribución de las regalías del país por municipios.

Dos de estos cuatro departamentos, Arauca y Casanare, fueron creados por la Constitución de 1991. Nacieron e inmediatamente se convirtieron en los mayores receptores de regalías en el país. Pero la debilidad institucional de estos dos departamentos es más la norma que la excepción. El manejo de la riqueza de las regalías ha estado a cargo de entidades incapaces de administrar eficiente y transparentemente los recursos. Varios ejemplos ilustran este punto.

La Ley 715 de 2001 establece que los municipios deben certificar el hecho de estar en capacidad de prestar los servicios públicos, de la siguiente manera: afiliación de la población vulnerable al régimen subsidiado de salud (la entidad que certifica es el Ministerio de Salud), cobertura de educación básica (Ministerio de Educación), cobertura de agua potable y alcantarillado (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios) y baja mortalidad infantil (DANE).

Para el 2008, ninguna de las 746 entidades que en ese momento recibían recursos de regalías estaba certificada en todas y cada una de las coberturas que el Estado central exige desde la reforma de 2001 para el manejo autónomo de los recursos. Más sorprendente aún, ninguna de esas entidades estaba certificada en agua potable y alcantarillado. Solo 269 estaban certificadas en salud, 133 en educación básica y 22 en mortalidad infantil. De las 31 entidades que recibieron el 78% de los recursos entre 2005 y 2008 (10,4 billones de pesos a precios constantes del 2008), ninguna estaba certificada en agua potable y alcantarillado, ni tampoco en mortalidad infantil. Solo siete lo estaban en salud y ocho en educación. Los municipios de Castilla la Nueva (Meta), Orocué (Casanare), Cantagallo (Bolívar), Tauramena (Casanare), Puerto Gaitán (Meta) y Yaguará (Huila), que fueron los que más recursos de regalías recibieron entre 2005 y 2008, solo contaban con una de las cuatro certificaciones exigidas. El municipio de Aguazul (Casanare), también entre los municipios que más regalías reciben, no tenía ninguna certificación en 2008 (DNP 2009).

La idea de que existe un impacto diferenciado de las regalías en los municipios según su desempeño institucional tiene un fuerte respaldo empírico. A partir de análisis econométricos, Guillermo Perry y Mauricio Olivera sostienen que los departamentos y municipios

en los que había escasa actividad económica (e institucionalidad) cuando sobrevino el *boom* del petróleo (y del gas y la gran minería del carbón en el caso de La Guajira), han tenido un muy pobre desempeño económico (especialmente Arauca) y los problemas de captura de rentas, corrupción e ineficiencia en la utilización de las regalías han sido notorios (2010: 30).

Los autores concluyen que la calidad institucional tiene un efecto positivo directo sobre el crecimiento y, a la vez, hace más favorables los efectos de las regalías sobre el crecimiento (o reducen los efectos negativos cuando los hay) y sobre la pereza fiscal.

De otra parte, las regalías no solo no han producido, en términos generales, los resultados esperados, sino que han estado acompañadas de malos manejos en su ejecución (en parte, por eso no han logrado esos objetivos). La Ley 134 de 1994 definió unos porcentajes mínimos de inversión de las regalías en sectores prioritarios para el bienestar social, hasta que se alcanzaran algunos indicadores (en mortalidad infantil un máximo de 1%, en educación una cobertura de educación básica de la población pobre del 90%, etc.). La Contraloría ha señalado, sin embargo, que los recursos de regalías no han sido bien utilizados justamente porque, a pesar de no haber

alcanzado los indicadores mínimos, estos porcentajes de inversión no han sido respetados. Por ejemplo, entre 1995 y 2000 los departamentos de Arauca, Casanare y Meta solo destinaron el 45,71, el 28 y el 34,23% de las regalías respectivamente, a educación, salud y saneamiento básico, cuando el porcentaje mínimo de inversión es del 50% (Garay *et al.* 2008; Hernández 2004).

A estos problemas de manejo de los recursos se suman los de corrupción. Una de las figuras más utilizadas para evadir las normas de contratación estatal (y, por tanto, una de las formas de corrupción), es por medio de convenios interinstitucionales (con instituciones públicas, universidades y asociaciones de municipios) en lugar de contratos regulados por las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007. Según Óscar Ortiz, exzar anticorrupción, estos convenios son atajos para la trampa, “son procesos sin una selección objetiva, hechos por la puerta de atrás” (Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción 2009). En 2007, en Hato Nuevo (Casanare), la alcaldesa encargada ejecutó la totalidad de los recursos de regalías, cerca de 9.600 millones de pesos, en una semana y a través de convenios administrativos. El 89% de los dineros de regalías de Putumayo (más de 19 mil millones de pesos) y el 67,7% de los de Antioquia (42.266 millones) se ejecutaron mediante convenios. Casanare y Meta vuelven a ser protagonistas: en 2007 Casanare ejecutó 267.659 millones de pesos (el 60% de sus regalías) y Meta 253 mil (el 63%) sin realizar procesos de selección objetiva de contratistas (Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción 2009).

No existe un control efectivo de los recursos que se entregan por regalías. La Ley 141 de 1994 creó la Comisión Nacional de Regalías con el objeto de vigilar su correcta utilización y administrar el Fondo Nacional de Regalías. Sin embargo, esta Comisión fue capturada por élites regionales legales e ilegales, que la utilizaban a su antojo para sacar provecho de estos dineros. En la medida en que los integrantes de la Comisión debían ser representativos de las regiones, el diseño institucional de la Comisión terminó siendo funcional a dinámicas clientelistas caracterizadas por, en primer lugar, intercambios de bienes por apoyos electorales y, en segundo lugar, control social entre políticos con influencia nacional y políticos de arraigo regional (Gutiérrez y Zuluaga 2011: 104). A este problema se sumaron debilidades relacionadas con la incapacidad de la Comisión para ejercer un control efectivo sobre los proyectos y los contratos realizados por las entidades territoriales.⁷ En 2004 se puso fin a esta Comisión y sus funciones se trasladaron al Departamento Nacional de Planeación.

Como si esto fuera poco, los municipios que son mayores receptores de regalías han sido objeto de fenómenos de captura y de reconfiguración cooptada del Estado⁸ (Garay *et al.* 2008; Gutiérrez y Zuluaga 2011). Las fallas administrativas y técnicas del nivel local hacen que los municipios —y especialmente estos tan atractivos— sean entidades propicias para iniciar procesos

⁷ “La CNR contaba con poco personal para revisar los informes sobre la administración de las regalías en las unidades territoriales. El tiempo transcurrido entre la ejecución y la vigilancia, al que se sumaba el poco músculo burocrático de la CNR, constituyó un fuerte incentivo para el mal uso de los recursos. En 1996 solo 10% de las entidades territoriales enviaba sus informes, y además estos carecían de la mayoría de la información exigida...” (Gutiérrez y Zuluaga 2011: 104).

⁸ La captura del Estado se refiere a la influencia indebida de actores privados en la ley con el fin de obtener beneficios, principalmente económicos (World Bank 2000). La reconfiguración cooptada del Estado de la que habla Garay implica un estadio más avanzado de captura, en el que los intereses de los actores privados, que no son solo legales son, además de económicos, políticos y sociales (Garay *et al.* 2008).

de corrupción sistémica de gran escala y a largo plazo. Muchos de los gobernadores y alcaldes de los departamentos y municipios receptores de regalías cuentan hoy con sanciones disciplinarias y procesos penales en curso y en firme (Gutiérrez y Zuluaga 2011).⁹

El optimismo inicial que trajeron consigo las regalías en las regiones tradicionalmente apartadas fue reemplazado por el desconsuelo que han dejado estos años de despilfarro, corrupción y captura en el manejo de los recursos (Sánchez y Palau 2006; Rubio 1996). Departamentos y municipios periféricos, con instituciones débiles, no supieron enfrentarse a los abundantes recursos que, de un día para otro, debieron manejar a imagen y semejanza de los municipios del centro.

Los dos casos analizados hasta el momento (descentralización y regalías) ponen en evidencia las grandes dificultades que entraña el proceso de institucionalización de la periferia. Más aún, muestran que los propósitos de incorporación institucional de territorios abandonados por el Estado (o falsamente incorporados mediante una delegación clientelista) pueden no solo no lograrse, en ausencia de las condiciones policivas, sociales, políticas, etc., requeridas (García Villegas y Revelo Rebolledo 2011), sino que pueden incluso ser contraproducentes y debilitar aún más la presencia estatal. Así pues, la solución a la falta de presencia institucional no se debe limitar a una incorporación formal (jurídica, burocrática, etc.) de la periferia. No basta con la reproducción de las rutinas institucionales en la periferia ni, más específicamente, tiene mucho sentido descentralizar y distribuir grandes recursos si el municipio —la entidad básica del ordenamiento territorial colombiano— no tiene las capacidades (por ejemplo, capacidad administrativa o autonomía administrativa) para asumir esas nuevas responsabilidades.

A continuación analizamos y discutimos el intento más reciente del Estado colombiano por incorporar institucionalmente la periferia del país. Se trata del Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNC).

EL PLAN NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL

Para articular los diferentes esfuerzos del Estado destinados a consolidar el control territorial, el gobierno desarrolló la Doctrina de Acción Integral, la “principal herramienta para establecer principios y protocolos de coordinación operacional entre el esfuerzo militar y social”. Ello im-

⁹ Un buen ejemplo de esto es la investigación que Luis Jorge Garay realizó sobre las redes de corrupción en el departamento de Casanare. A partir de información de la Fiscalía, Garay aplicó una metodología de modelaje de redes para representar, en una matriz en la que se especifican los actores y las relaciones establecidas, las relaciones sociales de corrupción del Casanare. Las principales conclusiones fueron las siguientes: el actor más conectado de la red, el *hub* de la red, fue un alcalde; los otros actores más influyentes en la red, los principales *nodos*, fueron tres líderes paramilitares; la persona que arbitró el flujo de información en la red, ya que controlaba al alcalde, fue el comandante de las Autodefensas Campesinas de Casanare; y la principal relación social de la red, con un 40%, fue la presión violenta. Casanare es un buen caso, entonces, de una “red de crimen organizado que superó los procesos tradicionales de corrupción, usualmente asociados al soborno, con el fin de avanzar en (la) captura del Estado a nivel local y regional e incluso intentar incursionar en un proceso de reconfiguración cooptada del Estado” (Garay *et al.* 2008: 130).

plicó no solamente la coordinación de las acciones de las diferentes agencias del Estado en algunas zonas específicas (a través del Centro de Coordinación de Acción Integral, el cual existía desde el 2004), sino la creación de brigadas especiales de militares que realizarían obras civiles al ritmo del avance de las tropas.

Bajo esos parámetros, y después de haber iniciado un plan piloto en la Macarena en 2007 (Plan de Consolidación Integral de la Macarena) el gobierno creó (a través de la Directiva Presidencial 01 de 2009) el Plan Nacional de Consolidación como un mecanismo para alinear los esfuerzos militar y de policía en materia de seguridad, con la oferta institucional en las áreas de justicia, social, desarrollo económico y gobernabilidad. El Plan fue definido como:

un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano (Presidencia de la República 2009).

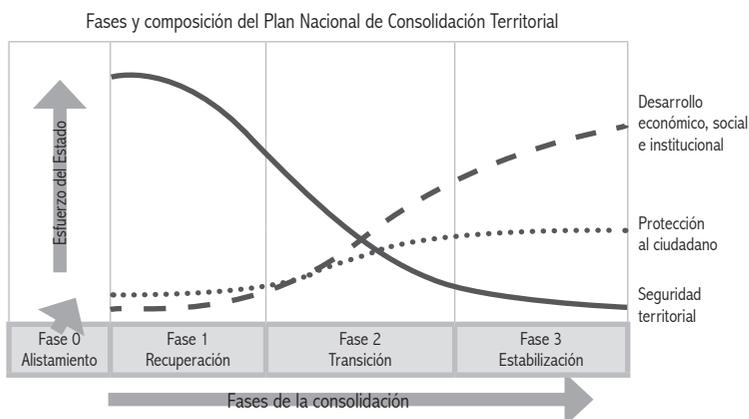
El Plan Nacional de Consolidación se concentra en zonas donde convergen “una débil presencia institucional del Estado, una alta vulneración de los Derechos Humanos, infracciones al DIH, presencia de cultivos ilícitos y los centros de gravedad de la amenaza del terrorismo, el narcotráfico y sus interconexiones”. Esto llevó a la definición de quince zonas de consolidación que abarcaban cien municipios periféricos de los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Córdoba, Bolívar, Sucre, Cesar, La Guajira, Magdalena, Norte de Santander, Arauca, Meta, Caquetá, Putumayo y Tolima.¹⁰ En 2011 se inició un proceso de revisión del Plan, que redujo el número de municipios focalizados a 51.¹¹

Además de la integralidad, el Plan está orientado por un principio de secuencialidad: primero se recupera el territorio mediante esfuerzos militares y policiales que luego, solo luego, se complementan con una oferta institucional que logre estabilizarlo. Este principio llevó a que se definieran cuatro fases en el proceso de consolidación: la primera, de *alistamiento*, en la que se crean los Centros de Coordinación Regional (CCR) y se elaboran los Planes de Acción Regional (las hojas de ruta de la estrategia); en la segunda, de *recuperación*, el Estado realiza operaciones militares enfocadas a la recuperación de la seguridad del territorio y presta —a través del Ejército y de la Policía principalmente— atención humanitaria de emergencia; en la tercera, de *transición*, la intensidad del esfuerzo militar va siendo sustituida por la presencia de la Policía Nacional y el acceso a la justicia, mientras que se va haciendo efectiva la presencia de instituciones públicas y

¹⁰ A pesar de que inicialmente se definieron 15 zonas que debían comprender 100 municipios, nunca se llegó a definir cuáles eran esos 100 municipios. Para el momento en el que el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) presentó el reporte ejecutivo, solo se habían intervenido 86 municipios.

¹¹ Se eliminaron algunas zonas (Sur del Chocó, Medio y bajo Atrato, Arauca, Oriente Antioqueño, Sierra Nevada de Santa Marta y Buenaventura), se redujeron otras (Nariño, Norte de Santander, Cauca, Bajo Cauca Antioqueño, Cordillera Central), y otras más se reagruparon (Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño pasaron a llamarse Nudo de Paramillo; río Caguán y La Macarena fueron fusionadas en Región Macarena-Río Caguán; y Cauca fue integrada a Cordillera Central). Se añadieron cuatro nuevos municipios: Miranda (Cauca) y Ataco (Tolima) en Cordillera Central, San José de Ure (Córdoba) en Nudo de Paramillo y La Montañita (Caquetá) en Región Macarena-río Caguán.

GRÁFICA 1 FASES Y LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PNC



FUENTE: CCAI (2010).

privadas para el desarrollo económico y social. En esta tercera etapa entran en funcionamiento las otras líneas de acción también siguiendo una lógica de secuencialidad.¹² En la última fase, de *estabilización*, se integran diferentes esfuerzos del Estado a fin de crear las condiciones necesarias para “consolidar una economía que garantice un mayor nivel de bienestar, una sociedad más igualitaria y solidaria, de ciudadanos libres y responsables y un Estado eficiente al servicio de la ciudadanía” (CCAI 2010: 11).

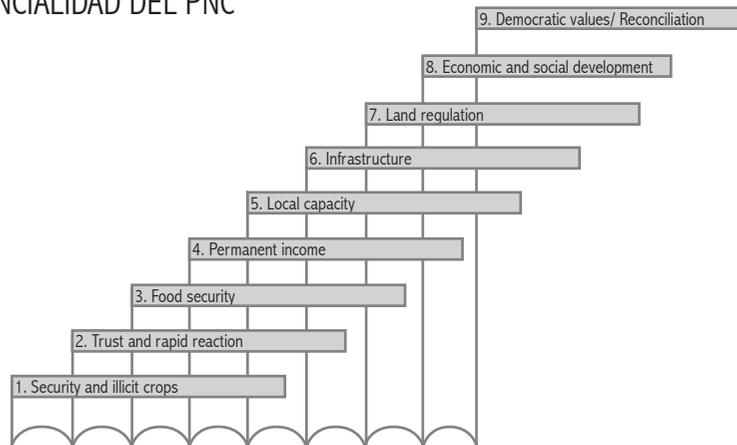
La gráfica 2, presentada en varias ocasiones por Sergio Jaramillo —el Alto Asesor Presidencial para la Seguridad Nacional—, es útil para tener una idea más completa de la secuencialidad del proceso.

Para llevar a cabo este Plan, se reorganizó el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI),¹³ que ya existía desde 2004, y se crearon 14 Centros de Coordinación Regional, que

¹² Es aquí donde entran a operar las otras cinco líneas de acción, además de la *atención humanitaria de emergencias* (“acciones orientadas al acompañamiento, atención inmediata y seguimiento permanente de las emergencias humanitarias y los desplazamientos masivos”), que se extienden hasta la siguiente fase: *ordenamiento de la propiedad* (“clarificación de las competencias institucionales sobre ordenamiento territorial y ambiental y dar un salto fundamental en la titulación y clarificación de los derechos de propiedad”), *desarrollo social* (“generación de compromisos institucionales muy sólidos por parte de las entidades y ministerios responsables, [...] cerrar las brechas [...] en cobertura y calidad de los servicios fundamentales de educación, salud y seguridad social integral”), *desarrollo económico* (“recuperación económica de emergencia en zonas de transición, buscando mitigar los efectos de la imperativa transformación de la economía ilícita a la lícita y viabilizar la implementación de proyectos productivos a largo plazo; [...] dinamización de la economía en zonas de consolidación, mediante el desarrollo de servicios de soporte al crecimiento económico; [...] fortalecimiento productivo en el largo plazo mediante la promoción de proyectos movilizadores”), *gobernabilidad* (“fortalecimiento de las capacidades y competencias técnicas y administrativas de las entidades públicas municipales y del grado de desarrollo de la participación ciudadana en el ejercicio del control social y político de la gestión pública”) y *justicia y seguridad* (“presencia de instituciones que garanticen el acceso a la justicia”). Todas las referencias son tomadas de CCAI (2010).

¹³ El CCAI está conformado por: el Ministerio de Defensa Nacional, el Comando General de las Fuerzas Militares,

GRÁFICA 2 SECUENCIALIDAD DEL PNC



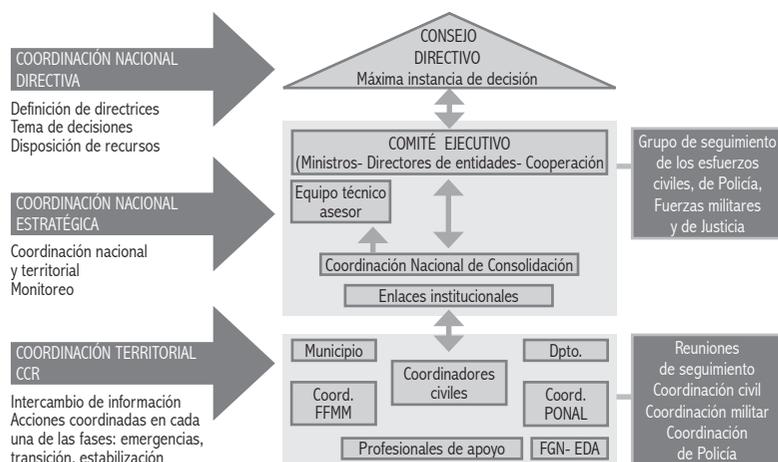
FUENTE: Jaramillo (2010).

funcionan en cada una de las zonas focalizadas. Estos centros están conformados por servidores públicos nacionales, departamentales y municipales que, “sin suplantar de ninguna forma a las autoridades respectivas y con plena participación de la comunidad, facilitan, focalizan, acuerdan y concretan los Planes de Acción Regional” (CCAI 2010:11). Además, en el nivel nacional, el CCAI coordina dos escenarios que dan soporte al PNC: el Consejo Directivo, conformado por el director de Acción Social, la fiscal general de la Nación, el ministro de Defensa, el comandante de las Fuerzas Militares, el director de la Policía y el director del DAS, que da las orientaciones generales del PNC; el Comité Ejecutivo, de carácter decisorio y conformado por los ministros y los directores de las entidades que forman parte del CCAI; y una Gerencia operativa, que cuenta con el apoyo de cuatro áreas misionales de Acción Social, encargada de “canalizar las demandas para el desarrollo de los Planes de Acción Regional, lograr la concurrencia del nivel nacional público, privado e internacional, hacer seguimiento y monitorear el avance de estos planes y la sincronía entre ellos para garantizar un impacto no solo regional sino nacional” (CCAI 2010:11).¹⁴

la Policía Nacional, el Ministerio de Interior y de Justicia, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Coldeportes, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Fiscalía General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Además, cuenta con enlaces con los ministerios de Minas y Energía, Transporte, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Comunicaciones, Cultura, Relaciones Exteriores, Hacienda, y Comercio, Industria y Turismo, así como con el DNP, el Banco Agrario, el Alto Comisionado para la Paz, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode), el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial), el Consejo Superior de la Judicatura, la Defensoría del Pueblo, USAID, Oxy Colombia y Fedecajas. La Oxy es la única empresa privada presente en el CCAI, y Fedecajas la única organización privada sin ánimo de lucro.

¹⁴ Esta es la estructura vigente en el momento en el que se escribió este texto. En el proceso de revisión del plan se propuso un esquema organizacional diferente, con una institucionalidad más fortalecida pero más simple. Sin embargo, no conocemos los detalles de la estructura y, por tanto, la excluimos de nuestro análisis.

GRÁFICA 3 ESCENARIOS DE COORDINACIÓN DEL PNC



FUENTE: CCAI (2010).

Los resultados

Debido a la corta vida del PNC, al momento de escribir este texto no existía aún una evaluación comprehensiva del impacto del plan en los municipios cubiertos. Solo hasta el primer semestre de 2011, dentro del proceso de revisión del Plan que adelantó el gobierno de Juan Manuel Santos, se hizo una evaluación que permitiría, en un futuro próximo, tener una idea de los resultados del Plan.

Sin embargo, existen evaluaciones parciales realizadas por agencias de cooperación, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales y consultores privados que se han enfocado en una o varias zonas de consolidación, en varios casos haciendo énfasis en dimensiones o problemas específicos del proceso. Estas evaluaciones, aunque no son integrales, ofrecen buenas herramientas para el proceso de revisión.¹⁵

Con base en estos estudios presentamos a continuación algunas ideas generales sobre el funcionamiento y la eficacia del PNC. Antes que nada, es necesario hacer dos aclaraciones. En primer lugar, los aspectos tenidos aquí en cuenta no agotan los impactos del PNC; solo miden aquellas dimensiones que han marcado la discusión sobre la eficacia del Plan. En segundo lugar, en su mayoría, los datos no son transversales a las diferentes zonas (son principalmente de la Macarena y de Montes de María, dos de las que llevan más tiempo intervenidas y de las cuales hay más información disponible), de manera que las conclusiones no se pueden generalizar a todo el Plan.

¹⁵ Indepaz, The Washington Office on Latin America, The Center for International Policy y la Asociación Minga construyeron conjuntamente un sitio web que recopila la mayoría de los documentos oficiales y no oficiales que se han producido hasta el momento sobre el Plan Nacional de Consolidación (<http://ccai-colombia.org>). Para documentos oficiales véase CCAI (2010), Jaramillo (2010), Balcázar (2011); para documentos de organizaciones internacionales financiadoras véase DeShazo *et al.* (2009), Lamb *et al.* (2011), Poded (2011), y para documentos de personas u organizaciones privadas se pueden ver, entre otros, Codhes (2011), Duncan y Reyes (2009), Minga (2011), Haugaard y Romoser (2011).

Cada una de las zonas está marcada por un contexto diferente, por dinámicas de guerra específicas, problemas institucionales y culturales concretos, por potencialidades económicas particulares. Por esa razón, es difícil extrapolar las conclusiones del análisis de una de las zonas a las otras. Sin embargo, la experiencia puede ser útil para establecer parámetros generales de acción.

Inversión

De acuerdo con el Reporte Ejecutivo del CCAI (2010), el Plan Nacional de Consolidación ha implicado un aumento en los recursos de inversión de las zonas focalizadas. Para el año 2009 se apropiaron \$472.216.264.565 adicionales para los municipios intervenidos, especialmente para las líneas de desarrollo económico (\$232.632.429.187) y desarrollo social (\$204.990.727.459).¹⁶ Estos recursos se concentraron especialmente en La Macarena (\$188.843.063.558) y Bajo Cauca Antioqueño (\$125.018.880.054), y en menor medida en Montes de María (\$23.487.244.663) y Buenaventura (\$23.748.837.827). Las demás zonas no superaron los 20 mil millones de pesos. Estas medidas, sin embargo, resultan problemáticas debido a que los valores corresponden a lo que los CCR reportan como inversión que se considera viabilizada y apoyada por su gestión. No existen indicadores específicos —y homogéneos entre las diferentes zonas— que permitan considerar ciertos recursos como gestionados por los CCR.

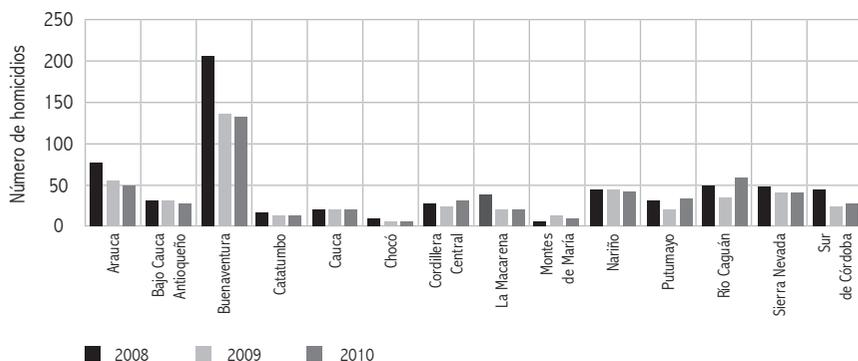
Esto no significa que no haya habido un aumento en la inversión. El Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes (CEDE) realizó en marzo de 2011 una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena. Una de sus conclusiones tiene que ver con los aumentos en la inversión en los municipios de la zona: entre 2006 y 2007 aumentaron un 79% los desembolsos de las ejecuciones presupuestales destinadas a inversión, mientras que en el resto de los municipios del Meta el aumento fue de 15%, y en los municipios vecinos a la zona se redujo en un 19%. Los mayores incrementos fueron en los componentes de vías (532%), salud (40%) y justicia (462%), mientras que la inversión en el sector agrícola se redujo en un 8% (Mejía *et al.* 2011: 22).

Cultivos ilícitos

En la Macarena, una de las zonas que lleva más tiempo intervenida y de la cual se tiene mayor información, la erradicación de cultivos ha sido relativamente exitosa. El número de hectáreas de coca bajó de 22.127 en 2005 a 2.782 en 2009, la productividad de los cultivos pasó de 6,6 cosechas al año a 5,4 cosechas, y la producción potencial de cocaína en la zona se redujo de 26 a 14 toneladas. Desde 2007, cuando esta zona fue intervenida, no solo se han reducido los cultivos ilícitos sino que se ha dado un giro en los esfuerzos de erradicación. Mientras que en 2006 el 85% de la erradicación se hizo mediante aspersión aérea de herbicidas y el 15% manualmente, en 2008 la erradicación por aspersión se redujo a 38% y el 62% restante fue realizada manualmente. Aunque esta es una tendencia nacional, en la Macarena ha sido más fuerte el cambio (en el nivel nacional se pasó de 85 a 53%). Este giro también ha estado acompañado de aumentos en las inversiones en proyectos de desarrollo alternativo (Mejía *et al.* 2011: 27 y ss.).

¹⁶ Llama la atención, sin embargo, que al sumar los valores de los recursos que según el mismo Reporte Ejecutivo fueron gestionados para cada una de las zonas (\$465.306.832.550), el resultado no coincide con el total (\$472.216.264.565). Existe una diferencia de alrededor de 7 mil millones de pesos.

GRÁFICA 4
NÚMERO DE HOMICIDIOS POR ZONA DE CONSOLIDACIÓN



FUENTE: Vicepresidencia de la República.

Seguridad

Nuevamente tomamos como referencia el caso de la Macarena. Los enfrentamientos por iniciativa de la fuerza pública aumentaron en 2006, y luego cayeron entre 2007 y 2009, coincidiendo así con la teoría de un aumento en el conflicto en el momento de recuperar el territorio y un descenso en el momento de estabilizarlo. Según la Vicepresidencia de la República, de 220 enfrentamientos en 2006 (el pico máximo), la cifra cayó a 40 en 2009. Los actos terroristas se redujeron entre 2006 y 2007, pero volvieron a aumentar en 2009 (Mejía *et al.* 2011: 38).¹⁷

Tomamos el mismo listado de municipios vecinos utilizado por el CEDE para el análisis de algunas variables, y comparamos los datos de homicidios y secuestros de la Vicepresidencia entre 2005 y 2010: en la Macarena los homicidios pasaron de un promedio de 29,6 por cien mil habitantes en 2005 a 18,33 en 2010 (una reducción del 38,2%), mientras que en los vecinos solo se redujo el promedio de 18,2 a 15,5 (14,5%). En el número de secuestros la diferencia no fue tan amplia: en La Macarena se redujo el secuestro un 100% (de 3,6 a 0) mientras que en los vecinos un 80% (de 1,73 a 0,35) entre 2005 y 2010.

En los Montes de María los resultados en seguridad son similares. El número de homicidios se redujo en 65% entre 2005 y 2010 (de un promedio de 19,75 a 7) en los municipios de Montes de María, mientras que en los municipios vecinos la reducción solo fue de 27% (de 8,91 a 6,5). Los secuestros pasaron de un promedio de 1,75 a 0,25 en los municipios de los Montes de María, mientras que en las zonas aledañas el cambio fue de 0,75 a 0.¹⁸ La gráfica 3 resume los cambios en

¹⁷ Infortunadamente, para estas variables el CEDE no comparó los cambios con los municipios vecinos. Como se verá más adelante, hicimos algunos cálculos propios con base en información de la Vicepresidencia de la República. Sin embargo, la información con la que contamos se limita a homicidios y secuestros y no a enfrentamientos, actos de terrorismo y victimización por minas antipersonal.

¹⁸ Cálculos propios con base en información del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República. Los municipios de la región Montes de María intervenidos por el Plan Nacional de Consolidación (PNC) son San Jacinto y Carmen de Bolívar en el departamento de Bolívar, y San Onofre y Ovejas en el departamento de Sucre. Los municipios definidos como “vecinos” fueron aquellos que normalmente son tenidos en

los promedios de homicidios de cada una de las zonas entre 2008 —justo antes del inicio formal del plan en 2009— y 2010.¹⁹

En general, entre 2008 y 2010 los homicidios se redujeron un 11,6%, mientras que a nivel nacional la reducción fue de 4,24%. En algunas zonas la reducción fue amplia —Arauca (33,3%), Bajo Cauca Antioqueño (15,22%), Buenaventura (35,43%), Catatumbo (24,65%), Chocó (47,36%), La Macarena (51,32%), Sierra Nevada de Santa Marta (17,56), Sur de Córdoba (37,7%)—, en otras aumentaron los homicidios —Cordillera Central (20%), Montes de María (55,5%), río Caguán (28,3%)—, y en otras los cambios no han sido significativos —Cauca (-6%), Nariño (-2%) y Putumayo (4%)—.²⁰

Veamos ahora los resultados en materia de desplazamiento. De acuerdo con información de la Vicepresidencia, entre 2006 y 2009 el desplazamiento se redujo 43% a nivel nacional. En la Macarena cayó 70%, mientras en los municipios vecinos se redujo 43%,²¹ siguiendo así la tendencia nacional. En los Montes de María el desplazamiento cayó 91%, y en los municipios vecinos 90%, mostrando así que hay un efecto de contagio o que los cambios en los municipios focalizados no obedecen a la intervención sino a tendencias regionales. Sin embargo, es preocupante que el 41% de la población desplazada en 2009 haya sido expulsada de municipios intervenidos por el Plan Nacional de Consolidación. Codhes —aunque con cifras distintas— se reafirma en este punto (el 32,7% de las expulsiones vienen de zonas CCAI) y además ha llamado la atención sobre el aumento en las expulsiones entre 2009 y 2010 en la mayoría de las zonas CCAI (Codhes 2011).²²

Ciertamente ha habido logros, y las cifras parecen mostrar un aumento en la seguridad territorial, pero aún existen grandes riesgos para las poblaciones. La Organización de Estados Americanos (OEA) ha llamado la atención sobre el hecho de que la población civil esté siendo víctima de masacres y desplazamientos forzados perpetrados por grupos posdesmovilizados, especialmente en las zonas rurales de los municipios de sur de Córdoba, Bajo Cauca, Chocó y la costa nariñense —todas ellas zonas intervenidas por el PNC— (Insulza 2011: 3). Además, ha hecho énfasis en la victimización de comunidades afrocolombianas e indígenas, y en los asesinatos de líderes de res-

cuenta como parte de los Montes de María y de su área de influencia, pero que no fueron objeto de intervención por parte del Gobierno Nacional: Córdoba, El Guamo, María La Baja, San Juan Nepomuceno, Zambrano (del departamento de Bolívar), Chalán, Colosó, Corozal, Morroa, Palmito, Sincelejo y Toluviéjo (Sucre).

¹⁹ Esta evaluación que presentamos no es completamente rigurosa en la medida en que no tiene en cuenta las fechas de cada una de las fases para cada uno de los municipios, solo muestra tendencias generales.

²⁰ La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) presentó un informe sobre las zonas de consolidación en el que muestra un aumento en homicidios, masacres, secuestros y víctimas de minas antipersonal (Codhes 2011). Sin embargo, en este punto el informe no analiza los municipios pertenecientes a las zonas CCAI sino los municipios de los departamentos en los que existen zonas CCAI (incluyen municipios que no forman parte de estas zonas, pero que pertenecen a los departamentos en los que existen zonas de consolidación).

²¹ En este punto tomamos los mismos municipios definidos por el CEDE, pero los cálculos son nuestros. Aquí el CEDE no comparó el cambio en La Macarena con el cambio en los municipios vecinos.

²² Las zonas en las que habría aumento en las expulsiones entre 2009 y 2010 son: Macarena, río Caguán, Montes de María, Arauca, Sur de Córdoba, Nariño, Bajo Cauca Antioqueño, Chocó, Cauca, Cordillera Central, Putumayo. En general, el porcentaje de desplazamientos en zonas CCAI frente al total de desplazamientos en el país habría aumentado entre 2009 y 2010, pasando del 20 al 33%. En este punto Codhes sí tiene en cuenta solo los municipios intervenidos para hacer los cálculos.

titución de tierras (especialmente en Antioquia y en Montes de María). Para la OEA, la situación de seguridad es crítica en el Bajo Cauca antioqueño, el Sur de Córdoba, la costa de Córdoba, el Urabá antioqueño, la costa Pacífica desde el Sur del Chocó hasta el departamento de Nariño, el Bajo Putumayo y el Meta. Estas zonas en general coinciden con las focalizadas por el PNC.

Pero los riesgos no solo vienen de los grupos posdesmovilizados o Bacrim, como los llama el gobierno. La Corporación Nuevo Arco Iris recientemente llamó la atención sobre el aumento de las acciones militares por parte de las FARC en algunos departamentos que han terminado “poniendo a la defensiva a las estructuras de la fuerza pública” (Valencia y Ávila 2011). Estos departamentos, que coinciden con las zonas focalizadas por el PNC, son Cauca, Norte de Santander, Arauca, Caquetá y Antioquia, particularmente el Bajo Cauca Antioqueño y el Norte del Cauca. En otras zonas intervenidas la confrontación se ha mantenido alta y constante durante los últimos tres años (Nariño, Chocó y Meta), mientras que en el Guaviare, Norte de Huila, Sur de Córdoba y Tolima ha habido verdaderos avances militares frente a las FARC.²³

Justicia

En un reciente informe sobre la implementación del PNC en Meta, Tolima y Montes de María, USAID/OIT —el programa a través del cual Estados Unidos canaliza sus aportes al Plan— destacó los avances logrados en seguridad pero llamó la atención sobre la desproporción entre la inversión en seguridad y la inversión en justicia. El sector justicia recibe un dólar por cada siete que recibe el sector defensa.²⁴ Los jueces son escasos y allí donde hay no cuentan con la protección necesaria de la policía y han terminado siendo víctimas de acosos y extorsiones por parte de grupos ilegales (Lamb *et al.* 2011: 16). Los jueces necesitan protección de la policía, y esta necesita decisiones judiciales para que su trabajo termine siendo eficaz.

Según USAID/OIT, los retos en materia de justicia en Meta, Tolima y Montes de María son altos. Además de **financiación inadecuada, falta de personal, de capacidad y de protección, los jueces** no tienen la capacidad para abordar asuntos de derechos de propiedad y restitución de tierras (por ejemplo, en las regiones solo existen dos procuradoras encargadas de asuntos ambientales y de tierras). Este reto es mayor ante el panorama de la implementación de la Ley de víctimas y restitución de tierras, y los nuevos retos de la minería ilegal (Lamb *et al.* 2011).

Concentración e informalidad de la tierra

Otro aspecto relevante en el proceso de consolidación es el de la concentración e informalidad de la propiedad de la tierra. En su evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM), el CEDE encontró que los Gini de propietarios de tierras y de tamaños de los predios han disminuido levemente a lo largo de la década de 2000, excepto en La Uribe (aunque entre 2006 y 2009 es muy ligero el cambio, de 0,6324 a 0,6315 en el Gini de tamaño de los predios y de 0,619 a 0,615 en el Gini de propietarios) (Mejía *et al.* 2011). Esta tendencia es anterior al proceso de consolidación, y por tanto no es posible entender esta reducción como una conse-

²³ Véase también el informe de Codhes en el que se presenta un listado de eventos violentos y capturas en cada una de las zonas CCAI de acuerdo con su sistema de información (Sisdhes).

²⁴ Sobre la difícil situación de los jueces que trabajan en zonas de conflicto armado véase el estudio publicado en *Jueces sin Estado* (García Villegas 2008).

cuencia de la intervención. En los Montes de María la tendencia es similar, esta vez con cambios un poco más pronunciados entre 2006 y 2009: el Gini de predios pasó de 0,672 a 0,667, y el de propietarios de 0,626 a 0,616.²⁵ En todo caso, llama la atención que la desigualdad en estas dos zonas sea menor que en el resto del país (el Gini nacional de tamaño de los predios fue de 0,72 en 2006 y el de propietarios de 0,7).

De acuerdo con el CEDE, un aspecto en el que la situación de La Macarena es más grave que en el resto del país es en materia de informalidad de la tierra. En la evaluación destacan, sin embargo, que la informalidad se ha ido reduciendo a lo largo de la década, y que entre 2004 y 2007 —antes de la entrada del PCIM— se asignaron 13.725 hectáreas que equivalen al 47% del territorio cubierto por el PCIM. En nuestra opinión esta formalización masiva, justamente antes de que se iniciara la recuperación del territorio, podría significar un caso más de formalización de un despojo ilegal de la tierra.

Democracia

Los propósitos del PNC no se limitan al objetivo específico del control militar del territorio, sino que incluyen uno más amplio como es el logro de la presencia eficaz e integral del Estado. Infortunadamente, ninguno de los documentos oficiales y no oficiales tenidos en cuenta en este balance hace un examen de este objetivo más amplio.

Sin embargo, algunas investigaciones no oficiales y no referidas directamente al PNC contienen información que permite apreciar lo poco que se ha avanzado en dicho objetivo general. Así por ejemplo, los más recientes “mapas de riesgo electoral” elaborados por la Misión de Observación Electoral (MOE) para las elecciones locales de 2011, muestran un panorama bastante desolador en el país pero, especialmente, en las zonas de consolidación. En todas estas hay coincidencia de riesgo electoral y de violencia, y en todas ellas hay municipios en riesgo extremo (tanto por factores electorales como por violencia). En algunas, como en el Nudo de Paramillo, la situación es tan crítica que todos los municipios se encuentran en riesgo extremo. La respuesta obvia del Gobierno consiste en decir que precisamente por esos niveles de riesgo es que las zonas han sido focalizadas. Sin embargo, en algunas partes estos niveles han dejado de ser parte del diagnóstico de la focalización y ya pueden ser considerados un resultado. Si nos limitamos a La Macarena, la zona con mayor tiempo de intervención, y de la cual se esperaba que al menos la presencia del Ejército se tradujera en una mejoría del proceso electoral, el panorama no es muy positivo: cuatro de los seis municipios se encuentran en riesgo extremo por coincidencia de factores de riesgo electoral y de violencia: Puerto Rico, San Juan de Arama, Vista Hermosa y Uribe (Jiménez 2011).²⁶ Este fenómeno, sin embargo, se repite en otras zonas de consolidación. En el mapa 1, presentado arriba, estos municipios se destacan en rojo por su riesgo extremo.

²⁵ Cálculos propios con base en información del IGAC.

²⁶ Las variables de riesgo por anomalías electorales son las siguientes: niveles atípicos en la participación electoral, variaciones bruscas en la participación, atipicidad en votos nulos y tarjetones no marcados, limitaciones a la competencia electoral y denuncias sobre delitos electorales. Por otro lado, las variables de riesgo por factores de violencia son: violencia política, presencia de actores armados ilegales, intensidad del conflicto, desplazamiento forzado y violaciones a la libertad de prensa. Esta nueva variable de coincidencia identifica los municipios en los que existen tanto riesgo por factores electorales como por factores de violencia. Dependiendo del número de variables de riesgo coincidentes se determina el nivel de riesgo final (medio, alto o extremo) (Jiménez 2011).

Indicadores socioeconómicos

En su evaluación del PCIM, el CEDE concluye que la intervención ha mejorado las condiciones en educación por dos razones principalmente. En primer lugar, porque han aumentado los centros educativos en la zona, en especial en las áreas rurales (aumentaron un 3% entre 2006 y 2007, cayeron en 2008 y en 2009 nuevamente llegaron al número de 2007). El mayor incremento se había dado en 2004, cuando aumentó en 10% el número de establecimientos educativos, aunque principalmente en zonas urbanas. En segundo lugar, se recuperó la cobertura de matrícula en educación básica y media respecto del 2008, cuando había mostrado una tendencia decreciente. Esta recuperación podría estar relacionada con nuevos centros educativos para educación básica y media instalados en Vistahermosa, La Macarena, Mesetas y Puerto Rico. La tasa de cobertura neta disminuyó para educación primaria y básica y aumentó para transición y secundaria.

En materia de salud, el CEDE también concluye que la cobertura se ha ampliado en los últimos años, tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado, pero especialmente en este último. El aumento entre 2003 y 2008 fue de 50%, menor al aumento nacional del 60%, pero mayor al de los municipios vecinos (33%). En términos relativos, el régimen contributivo ganó peso en la medida en que pasó del 1,5% del total de afiliados al 3%. Infortunadamente, estos indicadores reflejan un aumento en la afiliación al sistema de salud pero no brindan información sobre el acceso real al sistema. En todo caso, este es un paso importante en el proceso de consolidación del Estado.

Es importante tener en cuenta —como señala el CEDE— que en estos dos aspectos los índices parecen seguir tendencias nacionales. Esto no necesariamente es malo; la comparación con los municipios vecinos —en los que ha habido aumentos, pero no tan altos como en La Macarena— permitiría concluir que la intervención ha servido para que la zona no se quede tan rezagada de la tendencia nacional como las zonas vecinas.

Un aspecto adicional que se destaca de la evaluación del CEDE tiene que ver con los estímulos del Estado a la producción agrícola. Desde la entrada en funcionamiento del PCIM ha bajado el número de créditos otorgados por Finagro a productores grandes y pequeños, pero ha aumentado su valor total. Sin embargo, preocupa que la participación de los créditos a pequeños productores como proporción del total de préstamos ha venido disminuyendo desde el 2006. El valor de los créditos a productores ha aumentado, pero el valor de estos a pequeños productores ha disminuido con la reducción en el número de créditos. En síntesis: los aumentos en los créditos se están concentrando en los grandes propietarios.

Este punto puede significar —como sostiene el CEDE— que los tipos de cultivos que se están incentivando en la región requieren de economías de escala. Esto coincide con un reciente informe de Álvaro Balcázar, director del PCIM, en el que señala que las dos clases de cultivos que más han crecido en la zona entre 2007 y 2009 son de tipo industrial: los cultivos de plantación con mercados industriales crecieron 198,2%, y los transitorios industriales 134,3%, mientras que el tercer tipo de cultivos que más creció fue el de transitorios de consumo directo con 81,8% (Balcázar 2011). Esto muestra una transformación de la economía regional hacia la agroindustria.²⁷

²⁷ Los otros tipos de cultivos crecieron así: de plantación de consumo directo, 50%, y anuales de consumo directo, 8%.

Esta evaluación solo recoge algunos hallazgos plasmados en documentos elaborados por otras personas y entidades. Aunque es útil para tener una idea de cómo el Plan ha impactado en dos zonas intervenidas, pone de relieve la ausencia de estudios transversales que evalúen integralmente su impacto en múltiples dimensiones relevantes para el fortalecimiento y la consolidación del Estado. No se sabe, más allá de algunos informes sobre desplazamiento forzado, cuál ha sido el impacto en materia de derechos humanos o cómo ha incidido el Plan en fenómenos como la captura del Estado, el clientelismo o la reconfiguración de las élites locales, por ejemplo. Sorprende que un plan tan importante no tenga visibilidad por parte del Estado y que la sociedad civil no se haya interesado más en él.

Puntos de discusión

Son muchas las justificaciones que tiene el PNC. El retraso histórico del Estado colombiano en relación con el control del espacio territorial, la lucha contra las organizaciones armadas implantadas en una porción importante del territorio nacional, el fortalecimiento de la descentralización y de los derechos sociales a partir de la Constitución de 1991, etc. Sin embargo, también son muchas las dudas que plantea la manera como dicho plan ha sido ejecutado hasta el momento.

Lo primero que salta a la vista es la falta de información, no solo institucional sino también social y académica, sobre los resultados, los obstáculos y los problemas que ha tenido el PNC. La cantidad de recursos invertidos, la porción del territorio involucrada, la dimensión institucional del proyecto y las implicaciones que este tiene en términos de protección de derechos, exigen una mayor visibilidad de lo que ocurre con este plan. Se echa de menos no solo una mayor transparencia e información de parte del gobierno nacional, sino también un mayor interés de la sociedad civil y de la academia por la ejecución de este plan.

La importancia de la transparencia en el PNC se hace aún más evidente si se tiene en cuenta el hecho de que en dicho plan hay una tensión entre los dos objetivos señalados atrás: la lucha contra el narcotráfico, por un lado, y la derrota de la guerrilla, por el otro. En la medida en que el narcotráfico es una fuente de financiación de la guerrilla, estos dos objetivos resultan complementarios. Sin embargo, la alianza en ciertas zonas entre narcotraficantes, ganaderos y políticos locales, destinada a la creación de grupos paramilitares, hace del narcotráfico un factor prosistémico —aliado circunstancial del Estado— en la lucha contra la guerrilla —entendida esta como enemigo contrasistémico—. Esta tensión es sobre todo evidente frente al fenómeno paramilitar, el cual puede ser tanto un enemigo más del Estado o un aliado en su lucha contra la guerrilla. Para ponerlo en los términos de Francisco Gutiérrez:

Todo esto revela el carácter extremadamente equívoco del fenómeno paramilitar en Colombia, que está ligado al Estado de todas las maneras posibles: como aliado en la lucha antiterrorista, como competidor en el mercado oligopolístico por la provisión de seguridad, como un parásito en el ejercicio de la extorsión y como adversario militar (al menos teóricamente) en la lucha contra el narcotráfico (2006: 301).

Formulación de la política

El PNC nunca ha sido formulado explícitamente en un documento oficial que contenga el diagnóstico del problema, un marco teórico claro sobre qué significa consolidación, las diferentes

alternativas de política pública, la estrategia que se debe seguir, las herramientas utilizadas para desarrollar esa estrategia y algunos indicadores de éxito. En este momento, para conocer el PNC es necesario acudir a dos directivas presidenciales bastante escuetas y algunas presentaciones de funcionarios públicos relacionados con el tema. Esto no significa que no exista una política pública, pero muestra algunas fallas en el diseño, al menos formales, que dificultan la implementación, el seguimiento y la evaluación de la política.²⁸

Creemos que formular explícitamente el Plan, en un documento que contenga la política pública de consolidación, es una prioridad. ¿En dónde focalizar? ¿Qué significa consolidar? ¿Cuándo se pasa de una fase a otra? ¿Qué tan costoso resulta el proceso de consolidación? ¿Es más costoso en algunas zonas que en otras? ¿Cuándo se termina de consolidar un territorio? ¿Debe seguir la retirada del Estado central también una lógica de secuencialidad?

La construcción de un documento que contenga la política pública permite, además, articular el plan con otros procesos del Estado. Aquí queremos destacar dos procesos entre varios. En primer lugar, la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Una de las novedades del plan es, justamente, la inclusión de un párrafo relacionado con el PNC en el capítulo V del PND, sobre consolidación de la seguridad. Creemos que esta mención no es lo suficientemente amplia y no está articulada con otros componentes del PND, específicamente, con el capítulo II, sobre Convergencia y Desarrollo Regional. Teniendo en cuenta que gran parte de los problemas de las zonas de consolidación se deben a desigualdades regionales y al menosprecio por la periferia del que hablamos en García Villegas y Espinosa (2011), es importante articular las estrategias del PNC con las estrategias de convergencia y desarrollo regional.

En segundo lugar, es importante armonizar el Plan de Consolidación con la política pública de desplazamiento forzado. Las zonas de consolidación coinciden con zonas de alto desplazamiento forzado, como lo han señalado Codhes y la misma Vicepresidencia de la República. Por esta razón, el PNC debe convertirse en una plataforma para corregir el desplazamiento forzado y no en una fuente de desplazamiento. La articulación con la Ley de víctimas y de restitución de tierras es fundamental para el éxito tanto de la ley como del PNC.

La secuencialidad

Quizás el punto más problemático del PNC es el de la secuencialidad. Como se señaló, según el PNC lo primero es “recuperar” el control territorial; luego viene una etapa de transición y, finalmente, se estabiliza la zona intervenida. Esta cadena de propósitos pone en evidencia la naturaleza prioritariamente militar del plan: sin el aseguramiento del territorio ningún otro objetivo es posible; la presencia social, política o económica del Estado no tiene razón de ser. De ahí la idea de la secuencialidad y de que lo primero es el dominio militar del territorio.

El gobierno tiene razón en destacar la importancia de lograr un control militar en la zona como una prioridad en la consolidación, en la medida en que condiciones de inseguridad impedirían

²⁸ Es importante destacar que esta formulación explícita facilitaría la construcción de indicadores específicos que permitan evaluar el proceso, hacer ajustes y definir éxitos en la consolidación. En este aspecto, el trabajo de la firma Oportunidad Estratégica, realizado en 2010, puede ser un buen punto de partida para construir indicadores de seguimiento (Oportunidad Estratégica 2010).

el accionar de las demás instituciones del Estado. No obstante, en estos términos tan amplios, la idea de la secuencialidad suele servir de justificación para el autoritarismo y la violación de los derechos fundamentales.

Este punto fue abordado en García Villegas y Revelo (2011) a propósito de la formación del Estado moderno en Europa, el cual pasó por etapas —que duraron siglos— similares a las previstas por el PNC, y a propósito también de la necesidad que tenemos en Colombia —y en general en los países en desarrollo— de comprimir todas las etapas de este proceso. Si en la formación del Estado moderno primero se logró la paz, luego la democracia y posteriormente los derechos sociales, nosotros estamos obligados a conseguir la paz con democracia y la democracia con los derechos humanos y la paz, todo al mismo tiempo. Esta no solo es una exigencia ética y constitucional, sino que, a juzgar por la historia de la construcción de las instituciones democráticas, es la mejor y más eficaz manera de lograr estos objetivos (García Villegas y Uprimny 1999).

En ese sentido, si la secuencialidad prevista por el PNC tiene alguna justificación esta tiene que entenderse dentro de la estructura del Estado social de derecho: ella no puede significar una suspensión del Estado de derecho ni de la obligación del Estado de proteger los derechos fundamentales.

En este sentido el PNC, y en particular la idea de secuencialidad, suscita los siguientes interrogantes:

1. La excesiva militarización del poder político y de la administración pública.²⁹ Dado que el sometimiento o la expulsión de los actores armados ilegales y la pacificación del terri-

²⁹ Al respecto puede verse el siguiente testimonio del brigadier general Colón, ex director del Centro de Fusión en Montes de María: “En principio hubo reclamos. Políticos y ganaderos venían a Bogotá a decir que les estábamos quitando la seguridad. Decían que por qué nosotros no recibíamos a los políticos en la Brigada. Que el comandante de la Brigada era irreverente e irrespetuoso con los políticos de Sucre. Tuve que decirle al comandante que teníamos que evitar que ellos ingresaran porque eran corruptos y porque la Fiscalía estaba abriendo un proceso que finalmente se llamaría parapolítica y que de ninguna manera íbamos a permitir que los corruptos entraran a nuestras unidades militares” (Colón 2011). Los militares y la policía construyen carreteras, impulsan actividades económicas y participan activamente en iniciativas sociales; su labor ha ido más allá de lo militar, se han convertido en la cara del Estado, en los jalonadores del proceso de consolidación. Un testimonio recogido por una organización internacional que visitó la zona sostiene que en algunos casos el Ejército se presenta como representante de Acción Social (Haugaard y Romoser 2011: 5). Los criterios militares han jugado un papel preponderante en la toma de decisiones en los CCR (basta ver el organigrama de la estructura de toma de decisiones en los CCAI). Además, como ha señalado el Secretario General de las Naciones Unidas en su *Informe al Consejo de Seguridad sobre los niños y el conflicto armado en Colombia*, las jornadas cívico-militares han generado riesgos a la población civil y en particular a los niños y las niñas. “No obstante, se teme que las actividades de prevención, cuando se llevan a cabo en zonas afectadas por conflictos, pongan en peligro a los niños y los expongan posteriormente a las represalias de los miembros de los grupos armados ilegales. El jefe del Ministerio Público y el Comité de los Derechos del Niño han recomendado que el Ejército Nacional se abstenga de promover la participación de los niños en actividades cívico-militares, como visitas de estudio a bases militares o la organización de eventos militares en las escuelas, ya que esta participación compromete uno de los principios del derecho humanitario, la distinción entre población civil y combatientes, y expone a los niños a posibles represalias de los miembros de los grupos armados ilegales. Durante el periodo que se examina, las Fuerzas Militares realizaron actividades cívico-militares con participación de niños en los departamentos de Antioquia, Cauca y Chocó” (Secretario General de las Naciones Unidas 2009: 17).

torio es la condición primaria e indispensable para iniciar el proceso de fortalecimiento institucional, es natural que los militares tengan un papel protagónico en esta tarea, sobre todo cuando no existen otras instituciones en la zona. Sin embargo, la ausencia de plazos, de límites, de criterios, e incluso de información que conduzca a reglar la conducta de los militares, es a todas luces inconveniente y puede dar lugar, como tantas veces se ha demostrado en la historia nacional, a violaciones de los derechos fundamentales. Estos criterios permitirían limitar temporal y funcionalmente las labores de los militares, facilitarían el proceso de transición a las autoridades civiles y aumentarían la transparencia del proceso.

La demora en el proceso de transición a las autoridades civiles no solo se ha debido a razones de orden público, sino también a ineficiencias administrativas. En La Macarena, la llegada de las Estructuras de Apoyo Judicial (EDA) se demoró más de año y medio, principalmente por razones burocráticas (asignación de fiscales, presupuesto, etc.). Es importante entonces diseñar las herramientas adecuadas que permitan facilitar los trámites necesarios para que las instituciones hagan una presencia integral en el territorio.

El PNC no ha sido eficaz en lograr una consolidación de las instituciones. Es preocupante, como se señaló, que cuatro años después de iniciada la intervención de La Macarena, cuatro de los seis municipios intervenidos se encuentren en riesgo electoral extremo. Este hecho pone de presente que si el PNC ha tenido algún éxito (todavía no confirmado), este se ha limitado a una etapa militar inicial, caracterizada por la expulsión de los grupos armados, y que el logro del fortalecimiento de las capacidades institucionales, hasta el momento, no ha sido posible. Este mismo panorama parecería estar repitiéndose en las otras zonas de consolidación.

2. Una centralización de facto en los municipios incluidos en el plan. En las zonas de consolidación la autonomía de los municipios se ha visto reducida ante la presencia del gobierno central (en el organigrama del plan, los representantes de los municipios están al fondo de la pirámide) lo cual ha llevado a desplazar a los representantes de la administración local y a hacerlos más dependientes de las autoridades nacionales.³⁰ Adicionalmente, de acuerdo con algunas organizaciones, entre el CCAI, los militares y las administraciones locales ha habido conflictos en el manejo de los recursos que no contribuyen al fortalecimiento institucional (Podec 2011). Esta situación es inconveniente y solo debe tener un carácter temporal. Fortalecer las instituciones a medida que se logra el control del territorio es importante para evitar que el mismo proceso de consolidación termine siendo capturado por élites locales legales. De otra parte, fortalecer las instituciones locales aumentaría la transparencia y el

³⁰ Sobre este punto coinciden, entre otros, el brigadier general Colón en el caso de Montes de María, y Alejandro Reyes y Gustavo Duncan en el caso de La Macarena. Reyes y Duncan señalan: “Se ha avanzado menos en la concertación con las autoridades municipales y el gobierno departamental, en buena medida por su debilidad presupuestal y administrativa y su historia de capturas por actores armados ilegales [...] Para asegurar la sostenibilidad del PCIM, debe adoptarse como metodología operativa el traspaso progresivo de capacidades y responsabilidades a los municipios, acompañado de la formación de instrumentos administrativos como los POT (Planes de Ordenamiento Territorial), los planes municipales de desarrollo y los Acuerdos que organicen la administración y mejoren el recaudo de sus recursos” (Duncan y Reyes 2009: 4).

manejo eficiente de los recursos administrados por las diferentes entidades con presencia en las zonas.³¹

3. Un aplazamiento de dos objetivos fundamentales para la consolidación institucional. En primer lugar la restitución de tierras. El proceso de restitución de tierras es una parte fundamental de la consolidación territorial: otorgar títulos de propiedad a los colonos aumenta los costos de la siembra de coca —los cultivadores tienen incentivos para no sembrar coca debido a que pueden perder *sus* tierras si los descubren—, corta el ciclo descontrolado de colonización —atenúa la ampliación de la frontera agrícola—, y reduce la emigración a las ciudades (Duncan y Reyes 2009). En segundo lugar, la formación de una sociedad civil fuerte, con valores democráticos sólidos.³² En la práctica, estos espacios han sido limitados y se ha perdido una gran oportunidad para fortalecer la sociedad civil, lo cual aumentaría la visibilidad y transparencia del proceso. Una cultura política democrática, con apego a la legalidad, no es un efecto automático del fortalecimiento institucional. Es un proceso constructivo, recíproco, en el que las instituciones generan una cultura de legalidad y esta lleva al fortalecimiento institucional. Por esa razón es fundamental, desde el principio, abrir espacios de participación efectiva que, además de legitimar el proceso y “ganar corazones” —como diría la estrategia militar—, conduzcan a una mayor transparencia y eficacia del proceso.

El gobierno central justifica la existencia de estos tres problemas con base en los siguientes puntos: en primer lugar, la dificultad para trabajar con instituciones locales debilitadas y con frecuencia corrompidas. Más aún, la vinculación al proceso de consolidación territorial de instituciones locales débiles, en ocasiones incluso capturadas por actores armados o por clientelas locales, puede resultar contraproducente y favorecer los intereses de los actores armados. En segundo lugar, el gobierno teme que si se restituyen y formalizan tierras sin haber logrado primero una seguridad territorial, el proceso de restitución podría ser también contraproducente, justamente porque sería costoso en términos de vidas humanas (asesinatos de líderes, por ejemplo) y sería cooptado por élites locales. Esto también es una realidad.

Estas explicaciones son razonables; sin embargo, también son una evidencia de que la tarea propuesta en el Plan de Consolidación es más compleja de lo que parece haber sido previsto por el gobierno, y que para responder a esa complejidad debe haber una articulación mucho más fuerte, más consistente y más empeñada entre las labores militares, las judiciales, las sociales y las políticas.³³

³¹ En La Macarena, con la presencia del Estado ha llegado la inversión y han aumentado los cultivos industriales, por ejemplo. Llama la atención, sin embargo, que aunque ha aumentado el valor de los créditos otorgados por Finagro, ha bajado el número de créditos otorgados a pequeños propietarios. Esto no necesariamente equivale a corrupción, pero sí plantea la pregunta sobre si el proceso está tendiendo a favorecer a algunos grupos específicos. Como señalan Duncan y Reyes, “no basta la presencia de grandes empresas legales para dar lugar a una sociedad próxima al control de un Estado democrático. Se requiere que esas empresas generen suficiente redistribución de ingresos para que el grueso de la población pueda acceder libremente al mercado a través de relaciones monetarizadas” (Duncan y Reyes 2009: 8).

³² Juan Carlos Palou (2011), de la Fundación Ideas para la Paz, ha llamado la atención sobre la necesidad de abrir espacios de participación de la sociedad civil en este proceso.

³³ Aquí recogemos varias propuestas de diferentes actores y evaluadores del Plan: Duncan y Reyes (2009), Lamb *et al.* (2011), Podec (2011), Palou (2011), Minga (2011).

El factor político, por ejemplo, es decisivo en la tarea de consolidación de los territorios. Es imposible tener éxito en la creación de instituciones democráticas cuando el sistema político está capturado por actores ilegales. Así por ejemplo, según el investigador Francisco Gutiérrez, los malos resultados de la descentralización en algunas regiones del país están ligados a la existencia de un sistema de intermediación extorsivo (parapolítico) implantado durante las últimas dos décadas (Gutiérrez 2010). Algo similar puede suceder con la recuperación de los territorios y su incorporación a la institucionalidad nacional, la cual depende de que se restaure (o se cree) un sistema de intermediación entre el centro y la periferia fundado en la competencia democrática entre facciones políticas sometidas a la constitución y a la ley. Es por eso que el proceso de consolidación territorial no solo implica victorias militares (y judiciales) sino también la superación de un sistema político fundado en la complicidad con los actores armados.

La administración de justicia también es un factor decisivo. Como se muestra en el libro *Jueces sin Estado* (García Villegas 2008), una buena parte del territorio nacional con presencia de actores armados tiene una justicia nominal, sobre todo ligada al hecho de que los jueces que laboran en esos territorios no tienen el respaldo institucional que les permita imponerse frente a los actores armados. Mientras eso ocurra es muy difícil recuperar los territorios. La labor militar de recuperación de espacios debe ir acompañada de la instauración de una justicia dotada de *imperium* y capacidad decisoria, incluso respecto de los mismos militares. Al respecto, vale la pena retomar aquí lo dicho por García, Arenas y Hernández (2011), quienes muestran cómo una mayor capacidad de la justicia en los municipios —medida por el número de jueces— atenúa el impacto del dominio guerrillero y paramilitar sobre la concentración de la propiedad.

En síntesis, la recuperación de los territorios y la creación de una institucionalidad fuerte no depende de un solo factor (el militar, el político, el judicial, el social o el económico) sino más bien de la integración complementaria entre ellos de tal manera que los actores armados pierdan el arraigo social y político que sustenta su capacidad militar y de intimidación.

CONCLUSIONES

En este texto hemos mostrado tres casos paradigmáticos de proyectos públicos destinados a incorporar territorios periféricos en donde la institucionalidad es precaria o inexistente. Creemos que del análisis de esos casos se pueden sacar algunas conclusiones relevantes para una política pública destinada a enfrentar este tipo de problemas.

Ante todo, sostenemos que una política pública de este tipo debe estar orientada por el siguiente presupuesto teórico: la incorporación de la periferia no es un asunto meramente formal, de reproducción de rutinas oficiales; para lograr la institucionalización de un territorio no basta con asignar nuevas competencias administrativas a las entidades estatales. Más aún, como muestran los tres casos aquí estudiados, la asignación de responsabilidades a municipios débiles podría ser contraproducente en la medida que tal debilidad termina siendo funcional a fenómenos tales como la captura del Estado, el clientelismo, la corrupción, etc.

Así pues, con base en lo dicho en García Villegas y Revelo (2011), afirmamos que el fortalecimiento de las instituciones locales —por ejemplo, a través del traslado de competencias administrativas, del aumento de recursos, de la promoción de la participación política— no produce

los efectos esperados a menos que dicho fortalecimiento se consiga a la par con la consolidación de ciertas condiciones fácticas, de tipo social, político y económico que permiten dicho fortalecimiento. Se trata, entonces, de un proceso simultáneo (no escalonado) en donde los objetivos — descentralización, pacificación, participación, desarrollo, etc.— se construyen de manera conjunta a través de la incidencia recíproca y virtuosa entre ellos.

Según esto, la construcción institucional es un proceso complejo en el que participan múltiples elementos, entre los cuales destacamos los siguientes: 1) la obtención del monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado; 2) la consolidación de un aparato burocrático institucional relativamente autónomo (con respecto a lo político y lo económico) y que tenga la capacidad infraestructural para llevar a cabo los propósitos legales que se impone; 3) la implantación de un sistema de competencia política abierta entre los partidos o las facciones; 4) el logro de unas condiciones mínimas de igualdad material entre la mayoría de los súbditos, y 5) el desarrollo de un mercado dinámico que tenga no solo la capacidad para cohesionar socialmente a la población a través de incentivos económicos sino que sea legal y, en ese sentido, fortalezca la imagen de que las instituciones favorecen ese mercado y esos intereses.

Con base en este presupuesto general, y teniendo en cuenta la situación actual del país, creemos que además de las recomendaciones que hemos ido presentando a lo largo del texto se deben tener en cuenta los siguientes elementos de política pública.

En primer lugar, si bien el logro del control militar del territorio es, en aquellos territorios en donde prevalece el conflicto armado, un primer paso indispensable para el ingreso del Estado, esta tarea debe llevarse a cabo con transparencia frente a la opinión pública, con estricto cumplimiento del Estado de derecho (lo cual implica el acompañamiento de los órganos judiciales) y con el único propósito de facilitar el ingreso de las autoridades civiles que emprenderán la tarea de construcción institucional.

En segundo lugar, es importante que se formule explícitamente una política pública de incorporación institucional de la periferia, no solo adecuada para cada región del país (la precariedad institucional no siempre es la misma ni obedece a las mismas causas) sino que contemple una adecuada articulación con otras políticas públicas nacionales que inciden en esos territorios, tales como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la política minera, el Plan Nacional de Desarrollo, las Zonas de Reserva Campesina, la Política Pública de Desplazamiento Forzado y el Plan Nacional de Consolidación, entre otros. Esta política pondría en sintonía todas estas iniciativas y permitiría identificar objetivos comunes, posibles contradicciones, potenciales sinergias, etc.

En tercer lugar, es importante tener en cuenta que el actual proceso de incorporación institucional de la periferia se lleva a cabo en un contexto de cambio de modelo de desarrollo económico. Dicho cambio implica un desvanecimiento relativo de la economía agrícola andina, y un surgimiento de las economías petrolera y minera ubicadas en las partes bajas y cálidas del país, muchas de las cuales son periféricas e institucionalmente débiles. Esto significa que los territorios en los que se producirá la mayor riqueza en los próximos años son aquellos en los cuales no solo operan las organizaciones criminales más poderosas del país sino que, justamente por eso, cuentan con la institucionalidad menos establecida y capaz. Estas condiciones de violencia y marginalidad representan un desafío particularmente grande para el proceso de fortalecimiento institucional.

Sin embargo, los esfuerzos redoblados que se hagan en esta tarea pueden estar ampliamente recompensados si se tiene en cuenta que el éxito de la institucionalización puede traer consigo el fin del conflicto armado.

En cuarto lugar, hace falta que la sociedad civil, la academia, la opinión pública y los partidos políticos se involucren de manera más decidida en este proceso de institucionalización de la periferia. Es necesario que se interesen por las políticas públicas y su desarrollo destinadas a consolidar institucionalmente estos territorios. Se trata de un asunto muy importante, muy complejo e interdisciplinario, para dejarlo en manos de unas pocas oficinas públicas expertas en asuntos de seguridad. La participación de la ciudadanía le daría a las políticas públicas la visibilidad y la transparencia que requieren para tener éxito.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Archila, Mauricio. 2003. *Idas y venidas, vueltas y revueltas: protestas sociales en Colombia, 1958-1990*. Bogotá: Icanh, Cinep.
- Balcázar, Álvaro. 2011. "Plan Nacional de Consolidación". Recuperado de <http://csis.org/event/returning-government-colombias-conflictive-zones>
- Bird, Richard. 2003. *Local and Regional Revenues: Realities and Prospects*. Toronto: Universidad de Toronto.
- CCAI. 2010. *Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación*. Bogotá: Presidencia de la República, Centro de Coordinación de Acción Integral.
- Codhes. 2011. *¿Consolidación de qué? Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia en 2010*. Bogotá: Codhes.
- Colón, Rafael. 2011. "Experiencia de Los Montes de María". Seminario internacional "La política de consolidación territorial del Estado colombiano: evolución, desafíos, obstáculos y potencialidades". Bogotá: 16 de junio de 2011, Fundación Ideas para la Paz.
- Comisión de Estudios sobre la Violencia. 1987. *Colombia: violencia y democracia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- DANE. 2011. *Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2010. Presentación de resultados*. Bogotá: DANE.
- DeShazo, Peter, Phillip McLean y Johanna Mendelson. 2009. *Colombia's Plan de Consolidación Integral de la Macarena, an Assessment*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS). Recuperado de http://csis.org/files/publication/090602_DeShazo_PCIM_Web.pdf.
- DNP. 2007a. *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y la Promoción del Desarrollo Social (2007-2013)*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. 2007b. *Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial. Propuesta para discusión*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. 2007c. *Plan Nacional de Desarrollo. Estado Comunitario: desarrollo para todos (2006-2010)*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. 2009. "Actualizaciones de coberturas a 2008". *Regalías al día* 12.
- DNP. 2010. *Evaluación del desempeño integral de los municipios. Informe del Departamento Nacional de Planeación*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Duncan, Gustavo y Alejandro Reyes. 2009. "Policy Paper: Plan de Consolidación de La Macarena". Recuperado de http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/Policy_Paper_Duncan_Reyes.pdf
- Echavarría, Juan José, Carolina Rentería y Roberto Steiner. 2002. "Decentralization and Bailouts in Colombia". *Banco Interamericano de Desarrollo* R-442.

- Foro Nacional por Colombia. 2009. "La descentralización: de nuevo en la agenda pública nacional". *Seminario Virtual Caja de Herramientas*.
- Garay, Luis Jorge, Eduardo Salcedo-Albarán, Isaac de León-Beltrán y Bernardo Guerrero. 2008. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Método, Avina, Transparencia por Colombia. Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/34305574/La-Captura-y-Reconfiguracion-Cooptada-del-Estado-en-Colombia>.
- García Sánchez, Miguel, Natalia Arenas y Pedro Hernández. 2011. "Evolución reciente de la concentración de la propiedad de la tierra en Colombia: entre la institucionalidad y la guerra. Una exploración a nivel municipal, 2002-2009". En García Villegas, Mauricio, Miguel García, Juan Carlos Rodríguez, Javier Revelo y José Rafael Espinosa. 2011. *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, Mauricio y Rodrigo Uprimny. 1999. "El nudo gordiano de la justicia y la guerra en Colombia". En *Armar la Paz es desarmar la guerra*. Bogotá: IEPRI.
- García Villegas, Mauricio. 2008. *Jueces sin Estado*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- García Villegas, Mauricio y Javier Revelo Rebolledo. 2010. *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, Mauricio, Miguel García, Juan Carlos Rodríguez, Javier Revelo y José Rafael Espinosa. 2011. *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, Mauricio y Javier Revelo Rebolledo. 2011. "Introducción: Instituciones, conflicto armado y poder político en el municipio colombiano (2001-2011)". En García Villegas, Mauricio, Miguel García, Juan Carlos Rodríguez, Javier Revelo y José Rafael Espinosa. 2011. *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, Mauricio y José Rafael Espinosa. 2011. "Estado, municipio y geografía". En García Villegas, Mauricio, Miguel García, Juan Carlos Rodríguez, Javier Revelo y José Rafael Espinosa. 2011. *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: Dejusticia.
- Gómez Lee, Iván Darío y Freddy Céspedes. 2011. *Control al control de la contratación: riesgos, desaciertos y posibilidades*. Bogotá: Auditoría General de la República.
- Gutiérrez, Francisco. 2006. *Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá: Norma.
- Gutiérrez, Francisco. 2010. "Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia". En *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Gutiérrez, Francisco y Paula Zuluaga. 2011. "Hacia un país minero: retos para el sistema político y el Estado". *Nueva Sociedad* 231 (1): 96-118.
- Haggard, Stephan. 1997. "The Reform of the State in Latin America". En Shahid Burki, Sebastian Edwards y Sri-Ram Aiyer (comps.). *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1995*. Washington: The World Bank.
- Haugaard, Lisa y Annalise Romoser. 2011. *No Relief in Sight. Report from Caribbean Coast of Colombia*. Lutheran World Relief - Latin America Working Group Education Fund. Recuperado de <http://lawg.org/storage/documents/Colombia/no%20relief%20in%20sight.pdf>
- Hernández, Germán. 2004. *Impacto de las regalías petroleras en el departamento del Meta*. Villavicencio: Banco de la República, Centro Regional de Estudios Económicos.

- Insulza, José Miguel. 2011. *Décimo quinto informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA)*. Washington D.C.: OEA.
- Jaramillo, Sergio. 2010. "National Consolidation Policy". Recuperado de <http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/101209jara.pdf>
- Jiménez, Felipe. 2011. *Riesgo final por coincidencia de factores de violencia y factores electorales*. Bogotá: MOE-Observatorio de la Democracia. Recuperado de http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/2011/mre2011/03_RiesgoFinalViolenciayElectorales.pdf
- Lamb, Robert, Philip McLean, Johanna Mendelson y Caroline Hartzell. 2011. *USAID/OTI's Initial Governance Response Program in Colombia. A Final Evaluation*. Washington D.C.: USAID/OTI – CSIS. Recuperado de <http://csis.org/publication/usaidotis-initial-governance-response-program-colombia>
- Mejía, Daniel, María José Uribe y Ana María Ibáñez. 2011. *Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM)*. Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes.
- Minga. 2011. "El Plan Nacional de Consolidación Territorial: algunos elementos problemáticos del enfoque de la seguridad". Recuperado de <http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/110303MINGA.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2001. "Exposición de motivos de la Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356, y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones". *Gaceta del Congreso* 500: 2-31.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2010. "Exposición de motivos del Acto Legislativo 13 de 2010, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones". *Gaceta del Congreso* 577: 1-23.
- Oportunidad Estratégica. 2010. *Propuesta Organizacional CCAI*. Bogotá: Oportunidad Estratégica.
- Palou, Juan Carlos. 2011. "Balance de la Política de Consolidación a partir del estudio de 4 regiones intervenidas". Seminario internacional "La política de consolidación territorial del estado colombiano: evolución, desafíos, obstáculos y potencialidades". Bogotá: 16 de junio de 2011, Fundación Ideas para la Paz.
- Pening, Jean Philippe. 2003. "Evaluación del proceso de descentralización en Colombia". *Economía y desarrollo* 2 (1).
- Perry, Guillermo y Mauricio Olivera. 2010. *El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Peterson, George. 1997. *Descentralization in Latin America: Learning Through Experience*. Washington D.C.: World Bank.
- Podec. 2011. *Análisis del Plan de Consolidación de Montes de María. Una mirada desde el desarrollo, la democracia, los derechos humanos y la cooperación internacional*. Bogotá: Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia.
- Presidencia de la República. 2009. *Directiva Presidencial No. 1 de 2009*.
- Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. 2009. "Alerta de Procuraduría por regalías; entes territoriales se estarían saltando reglas de contratación". Recuperado de <http://www.anticorruptcion.gov.co/Prensa/2009/Paginas/090511a.aspx>

- Romero, Mauricio (ed.). 2011. *La economía de los paramilitares*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.
- Rubio, Mauricio. 1996. *Crimen sin sumario*. Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE).
- Sánchez, Fabio y Mario Chacón. 2005. "Conflict, State and Decentralisation: From Social Progress to an Armed Dispute for Local Control, 1974-2002". *Working paper no. 70*. London: Crisis States Programme.
- Sánchez, Fabio y María del Mar Palau. 2006. "Conflict, Decentralization and Local Governance in Colombia, 1974-2004". *Documento CEDE 20*. Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes.
- Secretario General de las Naciones Unidas. 2009. *Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Tendler, Judith. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Valencia, León y Ariel Ávila. 2011. *La nueva realidad de las FARC*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris. Recuperado de http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/oca/informes/Farc_analisis_2011_primer_semestre.pdf
- Velásquez, Fabio. 2006. "¿Descentralizar o recentralizar?" *Revista Foro* 58: 65-79.
- World Bank. 2000. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington D.C.: World Bank.
- Zapata, Juan Gonzalo. 2010. *Las finanzas territoriales en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo. Recuperado de <http://www.caf.com/attach/19/default/FinanzasTerritoriales.pdf>

ANEXO I

Este anexo presenta información adicional sobre la manera como se construyeron los rangos utilizados para agrupar y valorar los datos presentados en los mapas. Para los mapas de riesgo consolidado por anomalías e irregularidades electorales y violencia (mapa 1) y de dependencia financiera municipal de las transferencias nacionales (mapa 2) se adoptaron los rangos definidos por la Misión de Observación Electoral y el Departamento Nacional de Planeación respectivamente.

Por último, los rangos para el mapa de regalías se crearon teniendo como base la media de la distribución de los datos y las distancias respecto de esa media, medidas en términos de desviaciones estándar. En este caso, la distribución de los datos se concentraba muy cerca de 0. Por tanto, se utilizó el logaritmo natural para normalizar la distribución y optimizar las categorías de desviaciones estándar. Eso significa que los rangos no se pueden interpretar sustantivamente para identificar la cantidad de regalías que recibe un municipio, por ejemplo.

Para información adicional sobre cómo leer los mapas, véase el anexo 1 de García Villegas y Espinosa (2011: 98).

DISTRIBUCIÓN DE REGALÍAS (2009)

Rango	Valores rango (logaritmo natural)
Menor a media $-1,5$ DE	Menor a 0,65
Entre media $-1,5$ DE y media $-0,5$ DE	0,65 - 3,64
Entre media $-0,5$ DE y media $+0,5$ DE	3,64 - 6,62
Entre media $+0,5$ DE y media $+1,5$ DE	6,62 - 9,60
Mayor media $+1,5$ DE	Mayor a 9,60

