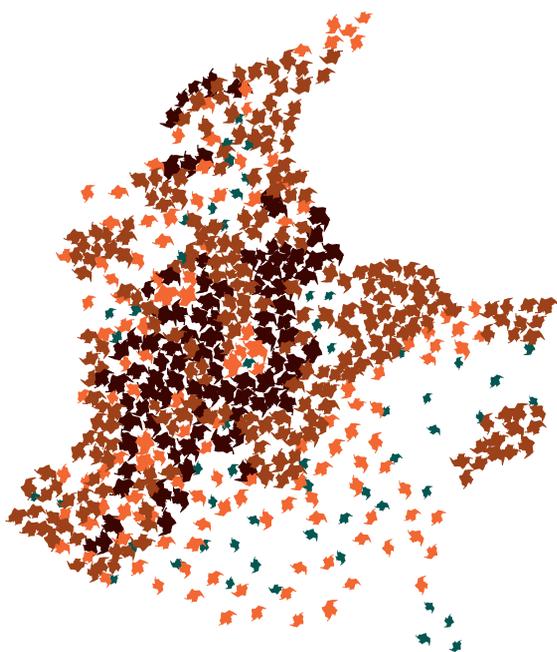


Los Estados del país

Instituciones municipales
y realidades locales



Mauricio García Villegas
Miguel García Sánchez
Juan Carlos Rodríguez Raga
Javier Eduardo Revelo Rebolledo
José Rafael Espinosa Restrepo



LOS ESTADOS DEL PAÍS

Instituciones municipales y realidades locales

Los
estados
del país

Instituciones municipales
y realidades locales

Mauricio García Villegas
Miguel García Sánchez
Juan Carlos Rodríguez Raga
Javier Eduardo Revelo Rebolledo
José Rafael Espinosa Restrepo

García Villegas, Mauricio, Juan Carlos Rodríguez Raga, Miguel García Sánchez, Javier Eduardo Revelo Rebolledo, José Rafael Espinosa Restrepo.

Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales/
García Villegas, Mauricio, Juan Carlos Rodríguez Raga, Miguel García Sánchez, Javier Eduardo Revelo Rebolledo, José Rafael Espinosa Restrepo.
Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2011.

266 p; 15 x 24 cm (Colección Dejusticia)
ISBN 978-958-99142-6-7

1. Capacidad institucional 2. Geografía 3. Municipios 4. Conflicto armado
5. Concentración de la propiedad de la tierra 6. Cultura política
7. Descentralización 8. Colombia

La República sólo existe, y eso a medias, en las ciudades.
A mucho andar llega hasta las villas y allí se atranca.

JOSÉ MARÍA SAMPER

ISBN 978-958-99142-6-7

Preparación editorial
Marta Rojas

Maqueta de la colección
Martha Isabel Gómez

Revisión de textos
María José Díaz Granados

Cubierta
Alejandro Ospina

Impresión
Ediciones Antropos

Primera edición
Bogotá, D.C., noviembre de 2011

© Dejusticia, 2011
Carrera 24A N° 34-61, Bogotá D. C.
Teléfono: 608 3605
www.dejusticia.org

Agradecimientos

La investigación contenida en este libro se hizo con el apoyo de la Open Society Foundation, a quien expresamos nuestro agradecimiento. También quisiéramos agradecer a la Fundación Ford, quien a través de su apoyo general a Dejusticia hizo posible que esta investigación se llevara a cabo. De otra parte, tenemos una deuda de gratitud con nuestros amigos y colegas de Dejusticia. En particular con Rodrigo Uprimny Yepes, su director, quien nos prestó un apoyo intelectual y logístico invaluable en este proyecto, y con Vivian Newman, Lina Martínez, Yaneth Vargas, Lucía Albarracín, William Morales, Alexander Rojas, Carlos Amaya, Katherine Castro, Ady Ruiz y Néstor Benavides, quienes nos proporcionaron un inmenso apoyo logístico y administrativo.

Fueron muchas las personas que participaron en la discusión y el análisis de los capítulos de este libro. Agradecemos especialmente a Sebastián Rubiano, por sus valiosos aportes a todo lo largo del proyecto. También a nuestros colegas y amigos en Dejusticia, César Rodríguez, Juan Fernando Jaramillo, Diana Guzmán, Camilo Sánchez, Miguel La Rota, Luz María Sánchez, Aura Bolívar, Natalia Orduz, Annika Dalén, Yukyan Lam, Carolina Bernal, Sergio Chaparro, Sandra Santa, Mauricio Noguera, Paula Rangel, Paola Molano, Natalia Torres y María Jennifer Novoa por sus comentarios, ideas y sugerencias a los textos. Agradecemos también a Jinú Carvajalino y Julián López por su excelente labor en el procesamiento de las bases de datos que fueron utilizadas en la investigación.

Igualmente, recibimos valiosa ayuda de Felipe Jiménez y Claudia López (Misión de Observación Electoral), Adriana Villamarín y Jorge Restrepo (Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos), Jorge Iván González (Informe de Desarrollo Humano), Fabio Sánchez (Universidad de los Andes), Mike Albertus (Universidad de Stanford) y Juan Fernando Vargas y Darío Romero (Universidad del Rosario); todos ellos nos proporcionaron inestimable información y datos estadísticos sin los cuales esta investigación no hubiera sido posible.

Queremos agradecer también a todas aquellas personas que desde las organizaciones sociales y las instituciones del Estado nos facilitaron información valiosa para el análisis contenido en este libro. Mencionarlas a todas sería difícil y tedioso para los lectores, pero esa omisión no significa, ni mucho menos, falta de gratitud.

Contenido

<u>Agradecimientos</u>	<u>7</u>
Capítulo 1 Introducción: Instituciones, conflicto armado y poder político en el municipio colombiano (2001-2011)	<u>12</u>
<i>Mauricio García Villegas, Javier Eduardo Revelo Rebolledo</i>	
Capítulo 2 Estado, municipio y geografía	<u>52</u>
<i>Mauricio García Villegas, José Rafael Espinosa Restrepo</i>	
Capítulo 3 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	<u>106</u>
<i>Miguel García Sánchez, Natalia Arenas Chaves, Pedro Oswaldo Hernández Santamaría</i>	
Capítulo 4 Instituciones y cultura política: una mirada exploratoria a los municipios de Colombia	<u>156</u>
<i>José Rafael Espinosa Restrepo, Juan Carlos Rodríguez Raga</i>	
Capítulo 5 Incorporación institucional de la periferia: tres casos paradigmáticos	<u>210</u>
<i>Mauricio García Villegas, José Rafael Espinosa Restrepo</i>	
<u>Autores</u>	<u>264</u>

Capítulo 1

Introducción: Instituciones, conflicto armado y poder político en el municipio colombiano (2001-2011)

Mauricio García Villegas

Javier Eduardo Revelo Rebolledo

Desde la época colonial, pero sobre todo desde los inicios de la era republicana, en Colombia (como en el resto de América Latina) hemos centrado buena parte de nuestras esperanzas de desarrollo social, político y económico en la recepción de instituciones foráneas. Infortunadamente, los resultados conseguidos con este procedimiento son pobres, por decir lo menos. No obstante, la idea de que la clave del desarrollo se encuentra en la importación de instituciones sigue en pie. Más aun, esta idea se ha acentuado en los últimos años debido al interés creciente, sobre todo en la economía y en la sociología, por el estudio de las instituciones y su capacidad para incidir en la realidad social.¹ Son muchos los autores que consideran hoy que de las instituciones dependen cuestiones tan importantes como el desarrollo económico y la calidad de la democracia.²

1 En 2004, el economista Gerald Roland (2004) decía que “hoy todos somos institucionalistas”.

2 El institucionalismo, sin embargo, es una tendencia académica sumamente variada. Es posible diferenciar el institucionalismo fundado en la acción racional (North 1990; Shepsle 1989; Bates *et al.* 1998) del institucionalismo histórico (Hall 1986; Skocpol *et al.* 1985) o de inspiración sociológica o política (March y Olsen 1989; DiMaggio y Powell 1991; Meyer y Rowan 1977; Evans 1989, 1995; Portes 2006; Portes y Rodríguez 2011). John Campbell (2004), por su parte, diferencia las siguientes escuelas de análisis institucional: Rational Choice Institutionalism, Organizational Institutionalism e Historical Institutionalism. Para una visión crítica de los desarrollos del institucionalismo en los últimos años ver Portes (2011). Para ver un buen texto que recoge diferentes perspectivas institucionalistas para explicar el desarrollo económico de los países a largo plazo, véase Acemoglu *et al.* (2005).

En sintonía con esta tendencia, y sin perder el ojo crítico, en este libro se analiza la realidad social del país a través de las instituciones locales. Más concretamente, abordamos el estudio de algunos fenómenos claves en la coyuntura social, política e institucional del país, entre ellos el conflicto armado, la cultura política y la concentración de la tierra, a través de la mayor o menor fortaleza de las instituciones locales. Tratamos de establecer de qué manera las instituciones municipales, miradas en conjunto, a lo ancho y largo de la geografía nacional, afectan los contextos en los cuales dichas instituciones operan.

En este capítulo introductorio empezamos por referirnos brevemente a la importancia que han adquirido las instituciones en el debate actual sobre el desarrollo, luego hacemos una revisión bibliográfica de los estudios que se han hecho en Colombia sobre la relación entre instituciones y contextos sociales y, finalmente, presentamos el contenido de la investigación que dio lugar a este libro.

Instituciones, desarrollo y democracia

Instituciones

El enfoque institucionalista de los últimos años ha tenido una gran acogida entre gobernantes y hacedores de políticas públicas en América Latina. El diseño institucional y la importación de arreglos institucionales foráneos que tuvieron éxito en otros países (sobre todo en los Estados Unidos) han adquirido una relevancia particular. El problema con este enfoque es doble: en primer lugar, la falta de claridad sobre una definición de institución y, más precisamente, de capacidad institucional y, en segundo lugar, el hecho de concebir las instituciones como si fueran herramientas que operan en una realidad que les es externa (Evans 2007; Portes y Rodríguez, 2011).

En cuanto a lo primero, la definición predominante de institución ha sido establecida por los economistas y supone que estas son un conjunto de factores muy diversos, que van desde los valores hasta las normas sociales, pasando por los de-

rechos de propiedad, hasta las organizaciones sociales. Aquí adoptamos una definición más restringida y precisa. Para ello, partimos de lo propuesto por Alejandro Portes (2006), quien sostiene que las instituciones son “conjuntos de reglas, escritas o informales, que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de roles en organizaciones sociales como la familia, la escuela y demás áreas institucionalmente estructuradas de la vida organizacional”. Para efectos de este libro, sin embargo, solo nos limitaremos a las instituciones de tipo estatal, dejando de lado las instituciones sociales.

Adicionalmente, es necesario aclarar el concepto de capacidad institucional. Este es problemático en la medida en que no especifica aquello respecto de lo cual se predica la capacidad. Mientras que en Europa se habla de un Estado fuerte en cuanto tiene la capacidad para llevar a cabo decisiones que penetran en el tejido social, en América Latina, cuando se habla de eso mismo, se alude sobre todo a la necesidad de mantener el orden público y la estabilidad institucional.

Para aclarar esta polisemia aquí nos remitimos a la distinción hecha por Michael Mann entre *poder infraestructural* y *poder despótico*.³ Cuando hablamos de un Estado fuerte, dice Mann, no distinguimos si esta fortaleza resulta del ejercicio de un poder despótico o de la capacidad para hacer efectivas las decisiones que toman quienes gobiernan. De allí, Mann distingue entre dos tipos de poder estatal. El primero, al cual denomina *poder despótico*, es la capacidad de las élites estatales para tomar decisiones sin negociarlas con grupos de la sociedad civil. El segundo, llamado *poder infraestructural*, es la capacidad del Estado para implementar decisiones a lo largo de su territorio, con independencia de quién tome dichas decisiones. Según Mann, “se requiere que el Estado posea infraestructuras que penetren de forma universal en la sociedad civil, que

3 Esta distinción se hace como una manera de perfeccionar la idea que tenía Weber de que cuando un poder tenía el monopolio del uso legítimo de la fuerza física, podía denominarse Estado (Mann 1993: 55).

sirvan como medios para que las élites extraigan recursos de, y suministren recursos a, todos los súbditos” (Mann 1993: 24). Cuando aquí hablamos de capacidad institucional tenemos en mente el concepto de poder infraestructural.

En cuanto a lo segundo, la realidad social en la cual interviene las instituciones no es, en cambio, una realidad que está por fuera de ellas mismas. Es más bien algo interconectado, relacionado con la institución.⁴ A causa de este instrumentalismo —que ve la realidad como algo externo—, estas teorías no solo han difundido una confianza exagerada en las instituciones, en términos generales, sino que han supuesto que solo un tipo particular de ellas, de origen angloamericano, es el que funciona mejor. Peter Evans denomina a esta difusión de proyectos institucionales angloamericanos “monocultivo institucional” (*institutional monocropping*), con lo cual quiere decir que una difusión institucional homogénea en todas las sociedades es tan poco efectiva como cultivar el mismo tipo de plantas en todos los terrenos (Evans 2004: 30).⁵

4 Por eso quizás la metáfora de la planta (una planta sembrada en un terreno específico, en una latitud, con un clima) represente mejor la manera como las instituciones operan que la metáfora de, digamos, el taladro. El trasplante de un árbol es tan delicado como el de una institución; no basta con abonar el terreno. Si no se dan condiciones similares a las que originalmente tenía ese árbol, simplemente no crece o no produce los frutos esperados.

5 Por su parte, Alejandro Portes sostiene que, ante la ausencia de un marco teórico fuerte, los institucionalistas se han contentado con exportar a los países del sur del mundo los modelos jurídicos y organizacionales anglosajones, sin el más mínimo cuidado o matiz, como si eso bastara para lograr el desarrollo (Portes 2006). Pero esos injertos institucionales (*institutional grafting*) —dice Portes— “[...] tienen lugar en un nivel muy superficial del problema y por lo tanto se enfrentan a la oposición potencial de dos conjuntos de fuerzas arraigadas en las estructuras profundas de las sociedades receptoras: aquellas fundadas en valores y aquellas fundadas en el poder”. Cuando las instituciones importadas operan en los niveles epidérmicos, o visibles de la sociedad, sin posibilidad de afectar las realidades profundas o incluso intermedias, los resultados inesperados de esas instituciones no se hacen esperar, dice Portes. Esto es lo que ha pasado en América Latina con proyectos aparentemente bien concebidos —a partir de instituciones que han tenido éxito en otros contextos—, de incontestable necesidad y sobre los cuales hay consenso, como por ejemplo la reforma agraria. Gerard Roland (2004), por su parte, distingue entre “instituciones de movimiento lento” (*slow moving institutions*) —tales

Estas críticas al institucionalismo no deben llevar, sin embargo, a sostener que el tema institucional carece de importancia. Un contextualismo que desconoce toda posibilidad de incidir en la realidad social a través de la introducción de cambios en las reglas de juego por medio de diseños institucionales, es tan poco satisfactorio como un institucionalismo ciego frente a las variaciones contextuales. Las instituciones tienen, en principio, una capacidad de incidencia en la sociedad; pero esa capacidad para producir cambios está condicionada —en una relación de recíproca incidencia— por la existencia de estructuras profundas de tipo cultural, político o económico. No es que no sea posible cambiar la realidad a través de reformas institucionales o jurídicas; es que esa es una tarea difícil que requiere, como lo explica Alejandro Portes, una conexión adecuada, efectiva, entre el diseño institucional y dichas estructuras profundas (Portes, 2006).

Las instituciones son importantes para lograr cambios en materia de desarrollo económico, pacificación social, fortalecimiento democrático, lucha contra la corrupción, apaciguamiento de la violencia, etc. Sin embargo, su éxito en la consecución de esos propósitos no depende solo del diseño sino también de las condiciones fácticas, de tipo social, político, económico etc., en las cuales ellas operan. Esta afirmación supone una visión de las instituciones entendidas como factores que condicionan el comportamiento y los resultados económicos, sin por ello caer en la concepción, frecuente entre ciertos economistas, de las “instituciones como restricciones” (North 1993), y más bien adhiriendo a una concepción de las instituciones “como constitutivas de los intereses y de las visiones del mundo de los actores económicos” (Evans 2007: 219).

como la cultura— e instituciones de movimiento rápido (*fast moving institution*) —como las normas y los proyectos organizacionales—. En su opinión, la razón por la cual los trasplantes de proyectos institucionales fracasan en buena parte de los países del Tercer Mundo es que ellos chocan con las instituciones de movimiento lento, tales como estructuras de poder atrincheradas.

Proceso constructivo

De acuerdo con esta visión constructiva, las instituciones propias del Estado democrático fueron el resultado de la interacción entre ideas y experiencias. Su diseño no se consiguió de la noche a la mañana. Fue un proceso que tomó mucho tiempo, a veces siglos, como en el caso de Inglaterra, para madurar y dar los resultados —siempre susceptibles de mejoría— que se conocen hoy en día en esos países. Ese fue un proceso complejo de ensayo y error en el cual no solo participaron pensadores del poder y del Estado (por lo general juristas y filósofos de la política) sino también actores sociales, políticos, gobernantes y ciudadanos. No solo fueron muchos los debates y las disputas teóricas, sino también las guerras y los conflictos sociales que sirvieron para lograr los consensos y los pactos que sustentaron la aplicación y eficacia de estas instituciones.

Colombia, como casi todos los países de América Latina, adoptó lo esencial de sus instituciones a principios del siglo XIX, y lo hizo a partir de modelos provenientes de Europa y de los Estados Unidos. Pero quienes importaron esas instituciones lo hicieron con premura, forzados por la necesidad de construir una nación a partir de las ruinas del imperio colonial, y bajo el supuesto de que podían ahorrarse el proceso de maduración contextual que esas instituciones tuvieron en los países de origen. Desde entonces —y ya llevamos más de dos siglos en esas— el diseño de nuestras instituciones carga con ese pecado original: la importación de modelos que no cuentan con la madurez contextual necesaria para que produzcan los resultados esperados. Para decirlo en pocas palabras, tenemos instituciones modernas que rigen en un país que no siempre es moderno.

Esta disparidad entre instituciones modernas y sociedad premoderna es particularmente evidente cuando se observa el país desde el punto de vista territorial o geográfico. En muchas partes hay alcaldías, juzgados, concejos y personerías, pero no en todas ellas existe la realidad institucional que corresponde a lo previsto por esas instituciones. Dicho en otros términos, buena parte del territorio nacional carece de las condiciones

fáticas necesarias —paz social, infraestructura, cultura ciudadana, capacidad burocrática, etc.—, que permiten el arraigo y el funcionamiento de dichas instituciones. En muchos sitios hay alcaldes, pero no hay alcaldías, hay jueces pero no hay justicia, hay policía pero no hay seguridad. En estos contextos, las rutinas institucionales existen —se expiden decretos, se producen sentencias, se captura a los presuntos delincuentes, etc.—, pero detrás de esas rutinas es muy poco lo que obedece a las instituciones previstas en el papel.

En buena parte de los municipios colombianos existe una disparidad muy grande entre, por un lado, las instituciones y, por el otro, las dinámicas institucionales. Pero quizás donde más profunda es esa disparidad es en los municipios afectados por el conflicto armado. Allí conviven instituciones modernas, como la descentralización política y administrativa, los jueces municipales, la democracia representativa, etc., pero todas esas instituciones, en la práctica, están sometidas a los poderes locales —terratenientes, políticos clientelistas, paramilitares, narcotraficantes, etc.— que imperan en dichos municipios y afectan seriamente la garantía de los derechos ciudadanos.

La adopción (apresurada) de instituciones modernas en contextos premodernos puede tener, sin embargo, una justificación; no se le puede pedir a un país joven, como Colombia, que reproduzca el proceso de construcción institucional que tuvo lugar en aquellos países en donde se originaron las instituciones que adoptó. Pero la justificación no es solo de naturaleza práctica o incluso económica, sino de orden político. No podemos construir el edificio institucional de manera escalonada, como lo hicieron otros países. Estamos obligados a construir todos los pisos del Estado social y democrático de derecho al mismo tiempo. Como dicen García Villegas y Uprimny:

[...] por difícil que sea, mientras seguimos trabajando para alcanzar la paz, esto es, mientras aún estamos simplemente poniendo los cimientos del edificio, debemos también perfeccionar los pisos superiores, esto es, impulsar la participación democrática y luchar por la justicia social. La esperanza es que la labor simultánea en los pisos superiores

refuerce, en vez de que debilite, los precarios cimientos de la construcción. Esta idea nuevamente se opone a todas las leyes de la física pero se encuentra razonablemente fundada en ciertas experiencias históricas, que muestran que en nuestra época, las paces duraderas se construyen por medio de la profundización, y no de la restricción, de la democracia (1999: 38).

Hay que evitar entonces las tentaciones autoritarias según las cuales, dadas nuestras condiciones de subdesarrollo económico, cultural e institucional, es indispensable, primero que todo, lograr el orden y la pacificación y, solo posteriormente, cuando estos propósitos se consigan, acoger la democracia y los derechos, tal como lo hicieron otros países.

Esta posición no solo es impracticable, además de política y éticamente inaceptable, sino que también es absurda, dado que nuestras condiciones no son, ni han sido, iguales a las condiciones de aquellos países. Así por ejemplo, es cierto que en Colombia todavía subsisten muchos rasgos propios del medioevo español —en la estructura de la tierra, en ciertas relaciones sociales, etc.—, pero ellos conviven con situaciones modernas que dan lugar a realidades sociales únicas. Justamente por eso, por la mezcla entre lo moderno y lo premoderno que caracteriza nuestra realidad social, estamos enfrentados a encontrar una vía intermedia entre la copia simple y llana de esas instituciones y la reproducción de las condiciones fácticas —sociales, políticas, económicas— que hicieron posible la existencia de esas instituciones.

Elementos constitutivos

Aquí sostenemos 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.

Así por ejemplo, si de lo que se trata es de producir desarrollo económico, las instituciones son importantes pero son insuficientes, por sí solas, para lograr ese objetivo. Peter Evans ha mostrado cómo la mejor manera de lograr el desarrollo es a través de una visión que denomina *hibridista* y que combina el aumento de la capacidad burocrática, los impulsos al mercado y el fortalecimiento de la democracia deliberativa. El desarrollo depende “de la integración sinérgica de estos tres modos diferentes de control” (Evans 2007: 166). Siguiendo a Evans, el desarrollo requiere no solo de racionalidad burocrática (tipo weberiano) sino también de lo que él denomina “autonomía inmersa” (*embedded autonomy*), es decir, relaciones provechosas y virtuosas con el exterior, en particular con otros agentes y otras instituciones del campo en el que operan (Evans 1989, 1995; Granovetter 1985).

Con fundamento en esta visión de las instituciones como entornos sociales constitutivos de y constituidos por los contextos en los cuales operan, es posible sostener, apoyados además en una amplia literatura sobre el tema (Tilly 2005; Campbell 2004; Evans 2004; López-Alves 2003; Mann 1993; Portes 2006; Sen 2000; Acemoglu *et al.* 2005 y Acemoglu y Robinson 2006) que la construcción institucional es un proceso complejo en el que participan elementos de distinto orden —institucionales, económicos, políticos, etc.—, entre los cuales se destacan los siguientes:

1. La obtención del monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado. Ello implica el sometimiento de los actores armados que operan en el territorio municipal y la pacificación de las relaciones sociales entre la población civil (Weber 1992). También implica la creación de un sistema de protección —judicial o administrativo— de los ciudadanos contra las posibles acciones arbitrarias del gobierno o de los funcionarios públicos.

2. La consolidación de un aparato burocrático institucional que sea, por un lado, relativamente autónomo con respecto al sistema político y a las estructuras socioeconómicas que operan en determinados territorios y, por otro, que tenga la capacidad infraestructural para llevar a cabo los propósitos legales que se impone (Mann 1993; Weber 1992).
3. La implantación de un sistema de competencia política abierta entre los partidos o las facciones. Esto permite no solo que exista rotación y transparencia en el ejercicio del poder, sino también que el disenso tenga efectos políticos: una oposición fuerte no solo incide en la manera como se comporta y gobierna la élite que detenta el poder, sino también en el contenido del debate político, haciéndolo más ingenioso y constructivo (Dahl 1975: 1823; Tilly 2005: 1824).
4. El logro de unas condiciones mínimas de igualdad material entre la mayoría de los súbditos, de tal manera que se facilite la construcción de una cultura ciudadana.⁶ Cuando se adoptan instituciones democráticas en entornos sociales caracterizados por una jerarquización social y económica muy fuerte, esas instituciones pueden permanecer vigentes durante largos periodos sin que afecten aquellas estructuras jerarquizadas. En estos casos, los actores sociales más poderosos tienen una gran capacidad para desviar o neutralizar estos objetivos sin afectar las formas propias de las instituciones adoptadas. Eso es lo que pasa en un país como Colombia y en buena parte del resto de América Latina.⁷
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.

6 Al respecto véanse Sen (1982, 1984, 2000), Michelman (1973), Nussbaum (1990), Rawls (1996), Sandel (2000) y Taylor (1985).

7 Véanse Centeno y López-Alves (2001), O'Donnell (1998), López-Alves (2003), Romero (1956), Acemoglu y Robinson (2006).

Estos elementos reflejan los tres grandes logros del constitucionalismo occidental, conseguidos de manera escalonada a través de los últimos cuatro siglos: la pacificación de la sociedad a través de la consolidación del Estado; la democratización del poder político, y la igualación relativa de la sociedad civil a través de los derechos sociales.

Esta lista de elementos pone de presente no solo las interconexiones que existen entre lo institucional y lo social —por ejemplo, entre la ciudadanía y el poder infraestructural o entre la justicia y la ciudadanía— sino también las que tienen lugar entre los mismos elementos institucionales —por ejemplo, entre el sistema judicial y el sistema electoral—. La importancia de dichas interrelaciones es un argumento contra las visiones instrumentales del derecho y las políticas públicas, y también contra las concepciones dicotómicas de la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Así por ejemplo, según Tilly (2005), mientras mayor es la capacidad estatal para hacer efectivas sus decisiones, mayor es la probabilidad de que los reclamos ciudadanos se hagan directamente ante los actores gubernamentales y no ante los intermediarios. Por el contrario, a menor capacidad gubernamental no solo aumenta la proporción de reclamos que se traducen en competencias violentas o clientelistas entre los actores sociales, sino que también aumenta la posibilidad de que las acciones del gobierno consistan en actos violentos y predatorios. Algo parecido puede decirse con el sistema político. Mientras más democrático e incluyente es el sistema político, más institucionalizadas serán las protestas. Elecciones extensas y directas promueven la formación de identidades colectivas generales y comprehensivas.

Estudios que abordan la relación entre las instituciones y los contextos en Colombia

En los estudios que abordan la relación entre instituciones y contexto pueden distinguirse tres puntos de vista. El primero

de ellos observa el impacto que las instituciones tienen sobre los contextos sociales. La confianza en la capacidad institucional para resolver los problemas nacionales y para moldear e impulsar la realidad social es algo que viene desde los orígenes mismos de la república, y es propia de una visión liberal según la cual las instituciones son herramientas que operan sobre una realidad externa y, por ello, si están bien diseñadas, consiguen los efectos que persiguen.⁸ Ese optimismo, sin embargo, se puede tornar en pesimismo cuando se constata que el diseño institucional no solo no favorece el progreso social sino que crea incentivos perversos que favorecen a las organizaciones criminales. Ambas perspectivas —optimista y pesimista— comparten la misma concepción instrumentalista de las instituciones que criticamos arriba, según la cual estas operan en una realidad que les es externa y que por ello mismo, la clave de su éxito o de su fracaso solo depende de la manera como están diseñadas. Una segunda mirada se ocupa de estudiar el impacto que tienen los contextos sociales en las instituciones. Por último, según una tercera mirada, es posible poner un cierto énfasis en las instituciones sin que ello necesariamente implique adoptar una concepción instrumentalista. Algunos autores parecen adoptar ese punto de vista cuando suponen que las instituciones tienen una incidencia positiva o negativa en los contextos dependiendo de las circunstancias en las cuales operan. Estos tres enfoques teóricos pueden ser ilustrados a través de una revisión de la bibliografía nacional, lo cual hacemos a continuación.

Las instituciones como factores de cambio social

Esta primera aproximación observa las instituciones como variables independientes. Aquí se pueden identificar dos tenden-

8 Esta concepción instrumentalista de las instituciones se diferencia de una visión constructivista según la cual el éxito de las instituciones no solo depende de su diseño interno sino también de los contextos en los cuales operan y con los cuales mantienen una relación de incidencia recíproca. Al respecto véanse Portes (2006), Evans (2007), y la parte final de esta introducción.

cias: la primera encuentra que las instituciones operan como motores que promueven la democracia y el Estado social de derecho; la segunda, en cambio, muestra cómo las instituciones pueden ser incentivos para la guerra y otros males sociales.

Las instituciones como motores de la democracia

Los constituyentes de 1991 diseñaron nuevas instituciones bajo el espectro de la violencia que vivió el país durante esos años. La hipótesis de la mayoría de los constituyentes, la cual había sido desarrollada por académicos de la época (Sánchez 1987), era que para superar la crisis política y para recuperar la gobernabilidad, era necesario fortalecer las instituciones y, en particular, las entidades territoriales en lo relacionado con el fortalecimiento de la participación democrática. Superar el conflicto armado requería, según la posición mayoritaria de la Asamblea, democratizar el régimen político, lo cual implicaba, a su turno, profundizar el proceso de descentralización. La autonomía de las entidades territoriales y el papel fundamental de los municipios mejorarían, además, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la satisfacción de las necesidades de la población.⁹

¿Hasta qué punto las instituciones locales pueden servir para conseguir objetivos tales como la paz o la democracia? Algunos estudios sostienen que la descentralización contribuye al fortalecimiento estatal, a la reducción del clientelismo, y a la consecución de la paz (Castro 1998). El potencial pacificador de la descentralización, afirman, se origina en los escenarios democráticos que esta crea, los cuales son atractivos para la reinserción de los alzados en armas (Castro 1998: 13; Restrepo 2004). Otros autores han reafirmado esta idea, aunque con ciertos matices.¹⁰ Así por ejemplo, la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (Rinde) viene impulsando desde entonces una reflexión

9 Véase *Gaceta Constitucional* 1991, 14 de abril.

10 Véanse por ejemplo Gontard y Restrepo (2003), Restrepo (2004, 2007), Niño (2008), Rinde (2010).

sobre los alcances y las limitaciones de la descentralización, y ha planteado que varios de los propósitos de los exconstituyentes están siendo amenazados *desde arriba* (por las políticas recentralizadoras) y *desde abajo* (por la influencia de los actores armados y de las prácticas clientelistas de las élites locales) (Rinde 2010).

Más recientemente se encuentran varios estudios que han analizado la incidencia de las instituciones locales en fenómenos sociales tales como la tenencia de tierra. Uno de esos estudios pertenece a Andrea Velásquez (2008), quien muestra cómo la formalidad de los derechos de propiedad influye de manera negativa en la decisión de atacar de los grupos armados y, por tanto, en la intensidad del conflicto. En sentido similar, se encuentran los estudios llevados a cabo por Ana María Ibáñez en relación con la concentración de la propiedad rural en Colombia en zonas donde ha habido mayor desplazamiento campesino (Ibáñez y Moya 2010).

Las instituciones como incentivos para la guerra

Otros estudios han planteado que la descentralización, en lugar de promover la paz, ha incentivado la guerra. En primer lugar, se ha planteado que la presencia y expansión de los grupos armados ilegales está relacionada con los fondos públicos municipales. Así, por ejemplo, Mauricio Rubio (2002) concluye que la presencia de los actores armados se explica por la apropiación ilegal de los ingresos municipales que provienen de las regalías y del recaudo tributario de los municipios. Asimismo, Fabio Sánchez y Mario Chacón, en el artículo “Conflicto, Estado y descentralización”, plantean que la mayor actividad armada se origina en las posibilidades que tienen los actores ilegales de financiar sus estrategias de guerra, las cuales están relacionadas con la apertura institucional que crea la descentralización.¹¹

11 Al respecto véase también Sánchez *et al.* (2003) y Sánchez y Palau (2006).

En segundo lugar, otros estudios han planteado que la violencia está relacionada con una precaria presencia estatal. Así por ejemplo, Vélez (2001) analiza las variables que explican la evolución y expansión de los grupos guerrilleros (FARC y ELN) y concluye que estos se habían establecido en “municipios con algún potencial estratégico, en términos políticos, militares o económicos” (p. 195).¹² En el campo institucional, la autora muestra cómo un mayor número de funcionarios disminuye la probabilidad de presencia de los grupos guerrilleros. Similar conclusión ha sido planteada por otros estudios, según los cuales la expansión de los actores armados es menor si la justicia funciona bien¹³ y si la participación electoral aumenta (Sánchez y Chacón 2006; Sánchez y Palau 2006).¹⁴

En tercer lugar, otros estudios han planteado que la descentralización incentiva la guerra debido a que fortalece, en algunas regiones, alternativas de poder que pretenden redistribuir la riqueza y el poder en el nivel local, lo cual genera, a su turno, una resistencia feroz por parte de las élites y de los actores armados. Según esta visión, el surgimiento y la expansión del paramilitarismo se explica por el propósito de

12 En este punto reafirma las conclusiones de varios trabajos previos. Al respecto véanse Cubides *et al.* (1998), Echandía (1994, 1999), Rangel (1999) y Montañez (2004).

13 Con esta conclusión, estos autores se suman a investigaciones anteriores sobre la influencia de la eficiencia judicial en las dinámicas del conflicto armado. Estos estudios han sostenido que es el colapso de la justicia el que crea las condiciones propicias para que la violencia se sostenga y expanda. Armando Montenegro (1995), por ejemplo, afirma que el colapso del sistema judicial ante el narcotráfico es una de las explicaciones más razonables sobre el crecimiento explosivo de la violencia criminal. En Colombia no hay narcotráfico porque hay miseria —dice Salomón Kalmanovitz (2001)— sino porque este narcotráfico se ve favorecido por un sistema de justicia deficiente y corrupto. Véase también Rubio (2002).

14 A diferencia de estos estudios, según Bottía (2003: 44) las variables de presencia estatal “no parecen ser determinantes” de la expansión de las FARC. La autora midió la presencia municipal del Estado según el número de capturas por homicidio sobre el número de homicidios ocurridos por cien mil habitantes, el número de pie de fuerza policial, y la distancia del municipio a la capital y los mercados importantes.

obstaculizar un proceso de democratización que se impulsaba desde el nivel nacional. En palabras de Mauricio Romero:

[...] la agudización de la violencia política desde 1982 obedecería a las reacciones surgidas en contra de las posibilidades de redefinir los equilibrios políticos regionales, resultado de los nuevos competidores, las nuevas agendas públicas y un rango de posibles alianzas más amplio creado por los acuerdos de paz y la descentralización. [...] Como el conflicto armado continuó, esa reforma que fue pensada como un paso hacia una mayor democratización, y por tanto hacia una disminución de la violencia, lo que produjo fue un efecto contrario (2002: 59).¹⁵

La incidencia del contexto social y político en las instituciones

Son muchos los factores del contexto social que pueden afectar a las instituciones, desde la geografía hasta la cultura política, pasando por la violencia, la dinámica política y el narcotráfico. Sin embargo, hay un factor que ha sido objeto de preocupación particular por parte de los investigadores y académicos en Colombia durante los últimos años, y es el conflicto armado —incluyendo en este el fenómeno del narcotráfico—. Por eso, en lo que sigue de esta revisión bibliográfica le damos una particular relevancia, no sin antes aclarar que dicha revisión no pretende ser exhaustiva, y que ella no incluye otros estudios en los que se muestra la incidencia institucional de otros elementos contextuales diferentes al conflicto armado y al narcotráfico.

La literatura sobre el conflicto armado en Colombia es muy amplia. Hasta finales del siglo XX, buena parte de ella se había enfocado en las causas socioeconómicas del conflicto armado¹⁶

15 Véase igualmente Romero (2000, 2003).

16 Hasta los inicios de la década de los noventa buena parte de la opinión pública y de la academia compartía la idea de que el origen y la permanencia del conflicto armado colombiano se debía a las condiciones de desigualdad y pobreza —las denominadas causas objetivas del conflicto— en las que vivía buena parte de la población (Sánchez, 1987). Las relaciones entre desigualdad y conflicto, sin embargo, no hicieron parte de una agenda de investigación: eran el sentido común

y muy poco en las consecuencias.¹⁷ En los últimos años, sin embargo, ha crecido la preocupación por mostrar el impacto institucional del conflicto. Estos estudios recientes pueden ser clasificados según las relaciones del conflicto con las siguientes áreas temáticas: los procesos electorales, el clientelismo, la captura del Estado, el orden político, y la gestión y los servicios públicos.

Conflicto armado y procesos electorales

En la última década se ha estudiado con cierto detenimiento la influencia del conflicto armado en las dinámicas electorales, bajo la hipótesis de que aquel disminuye no solo la participación electoral sino también la competencia política.¹⁸ En este campo, es importante mencionar los mapas de riesgo electoral publicados por la Misión de Observación Electoral (MOE) (2007, 2010, 2011). Estos mapas buscan clasificar a los municipios del país según su nivel de riesgo de tal forma que, antes de los procesos electorales, las autoridades y los ciudadanos puedan tomar medidas para mitigar su impacto. Recientemente, Miguel García ha profundizado estas conclusiones según los resultados y las preferencias electorales. De un lado, plantea el autor que cuando los grupos armados están en disputa, o cuando el paramilitarismo controla el territorio, la participación electoral es menor (García 2010). De otro lado, García encontró que “los individuos que viven en municipios controlados por las guerrillas o los paramilitares tienden a alinear sus preferencias políticas con las de la organización armada dominante” (p. 199).¹⁹

de la época (Gutiérrez 2001: 63). Esta idea, no obstante, ha sido fuertemente criticada durante los últimos veinte años. Para comprender los términos del debate, véanse Gaitán (1995), Montenegro y Posada (1995), Montenegro (2001), Gutiérrez (2001) y Camacho (2002).

17 Al respecto véanse Badel y Trujillo (1998), Cárdenas (2007), Echeverry *et al.* (2001) y Gaviria (2000).

18 Véanse Losada (2001, 2005a, 2005b, 2006) y García (2010) y, desde otros enfoques de análisis, Sánchez y Chacón (2006), Sánchez y Palau (2006), Sánchez y Díaz (2005).

19 Véanse igualmente García y Hoskin (2003) y García (2007).

Conflicto armado y clientelismo

El clientelismo y el conflicto armado han sido dos constantes históricas en la vida política nacional (Leal y Dávila 2010). A pesar de ello, sus articulaciones solo han sido estudiadas a fondo durante los últimos quince años.²⁰ Así por ejemplo, en el artículo *Clientelismo y elección popular de alcaldes*, Dávila (1996) se pregunta si la elección popular de alcaldes ha afectado las redes clientelistas existentes. Según el autor, el narcotráfico y los actores armados representaban un peligro latente para la descentralización (p. 65). Asimismo, en el ensayo “El poder local: objetivo actual de la guerrilla”, Rangel (1997) sostiene que la centralidad política de los municipios no ha pasado desapercibida para las guerrillas y que, desde los años ochenta, estas se han dedicado a controlar el poder local.

Las investigaciones de Andrés Peñate (1991, 1999) son, sin duda, el primer referente claro del tema que venimos tratando. Según el autor, la unión de prácticas clientelistas y el poder de las armas ha configurado un nuevo tipo de clientelismo: el *clientelismo armado*. Este se caracteriza por el hecho de que el intercambio desigual entre políticos y ciudadanos —como elemento propio de todo clientelismo— está mediado, además, por el poder de las armas (1999: 28). Gustavo Duncan, por su parte, agrega que en las ciudades más que un *clientelismo armado*, existe *clientelismo mafioso*; este último se diferencia del primero porque “la intimidación solo se da hacia una de las partes de la relación de intercambio entre patronos y clientelas: los miembros de la clase política” (2005: 63).

Conflicto armado y captura del Estado

En los últimos años se han publicado varias investigaciones que abordan el tema de la captura del Estado por parte de los actores armados, sobre todo por parte de las mafias ligadas al

20 Según Francisco Gutiérrez “[...] la hipótesis de Leal y Dávila —el clientelismo criminalizado se convirtió en uno de los lazos que unían al Estado nacional a las regiones— se sigue sosteniendo hoy. A la vez, el tipo de vínculo se sigue sosteniendo con el tiempo” (Gutiérrez 2007: 347). Véase también Gutiérrez y Barón (2006).

narcotráfico.²¹ La primera publicación fue el libro *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*.²² Este estudio pionero se hizo a partir del cruce de bases de datos del conflicto armado con los resultados electorales, entrevistas y revisiones de prensa. Allí se puso en evidencia la existencia de resultados electorales “atípicos” que, vistos en conjunto, fueron indicios graves de la existencia de las alianzas ilegales que dieron origen al fenómeno de la parapolítica. Las investigaciones de Arco Iris no terminaron allí. López y Sevillano (2008) hicieron un *Balance político de la para-política* con el fin de dar una visión detallada del fenómeno, luego de los procesos judiciales que la Corte Suprema iniciaba en contra de varios congresistas.²³

Con el objetivo de elaborar un marco conceptual para comprender las dinámicas de la captura del Estado (CdE), Garay et al. (2008) publicaron el libro *La captura y la reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Los autores sostienen que la CdE es más compleja de lo que ha sido previsto hasta el momento por los economistas. Los que capturan no solo aspiran al poder y la riqueza, también pretenden reducir su riesgo de exposición penal, legitimidad política y reconocimiento social. Agregan los autores que la CdE no solo puede provenir de actores legales sino también de actores ilegales y, además, no solo tiene por objetivo la aplicación de la ley (p. 25). Para ex-

21 No sobra anotar aquí que, así como las investigaciones sobre clientelismo armado se enfocaron principalmente en las guerrillas, las de captura del Estado lo han hecho en los grupos paramilitares.

22 Antes de este libro, Arco Iris ya había encontrado que “[e]l patrón que parece repetirse es el de entrar con masacres, realizar homicidios selectivos, afianzar control militar, penetrar la política y la economía locales y consolidar su hegemonía política en elecciones, y la económica en múltiples negocios que van desde los recursos de la administración pública, pasando por el chance, la palma, el contrabando de gasolina y el tráfico de narcóticos, como lo han investigado y señalado múltiples informes periodísticos” (López 2005: 5).

23 A partir de entonces, Arco Iris ha publicado en su página web informes periódicos sobre el estado de los procesos judiciales que se siguen en contra de líderes políticos que se aliaron con los grupos paramilitares.

plicar mejor estas complejidades, Garay y su equipo proponen el concepto de reconfiguración cooptada del Estado (RCdE), entendido como

[...] la acción de organizaciones por lo general ilegales —excepcionalmente legales— que mediante prácticas ilegítimas buscan modificar, desde adentro, el régimen político de manera sistemática e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas, para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque estos no obedezcan al interés rector del bienestar social (2008: 96).

La última publicación sobre este tema se hizo en 2010 bajo el título *Y refundaron la Patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*.²⁴ En este trabajo, además de reconstruir las relaciones entre políticos e ilegales, se profundiza el alcance de los conceptos propuestos por Garay *et al.* (2008). La editora del libro, Claudia López, sostiene que además de lo planteado por Garay, “en Colombia lo usual y predominante son las formas de *captura invertida*, es decir de los actores legales hacia los ilegales, de las élites que instrumentalizan la violencia y el narcotráfico para sus propios fines y conveniencia” (2010: 46).²⁵

Conflicto armado y orden político

Otros estudios han mostrado cómo las dinámicas del conflicto armado en las regiones configuran una institucionalidad y un orden social pseudo-legales. A diferencia de otros trabajos reseñados más arriba, en los cuales se analizan los resultados electorales y las dinámicas institucionales, aquí se muestra cómo las organizaciones armadas crean una institucionalidad híbrida, entre lo legal y lo ilegal, que reemplaza al Estado y

24 En esta ocasión participaron varias instituciones: Corporación Nuevo Arco Iris, la Misión de Observación Electoral, el programa Congreso Visible, el Grupo Método y Dejusticia.

25 Aunque la teoría de Garay *et al.* (2008) preveía este tipo de captura por parte de actores legales, suponía que esta era excepcional y que la regla predominante era la captura de lo legal por lo ilegal.

crea nuevas y complejas interacciones entre actores armados, sociedad civil e institucionalidad.²⁶

Así por ejemplo, Miguel Ortiz (2001) sostiene que cuando los actores armados logran un control considerable del territorio, estos ofrecen los servicios de justicia y seguridad que corresponden al Estado. Darío Restrepo (2002), por su parte, plantea que los “[...] los actores armados tienden a comportarse como cuasi-Estados y la guerra se concentra en la apropiación territorial del poder” (2002: 534).²⁷ En el libro *Jueces sin Estado*, Mauricio García Villegas (2008) y su grupo de investigación en Dejusticia analizan la manera como cambia el funcionamiento de los jueces según exista presencia o no de actores armados en el país. Esta investigación concluye que los jueces que trabajan en zonas de conflicto armado dejan de ser tales en sentido estricto —debido a que pierden la autoridad que les corresponde y que requieren para sancionar—, y para ello muestra una tipología de las posibles variaciones de jueces que allí existen.

En esta área también pueden ubicarse las investigaciones lideradas por Fernán González y el Observatorio Odecofi.²⁸ Según González, Bolívar y Vásquez (2003), los actores armados buscan implantar un orden social, económico y político de facto en los territorios que conquistan. Adicionalmente, frente a quienes plantean la presencia homogénea del Estado en el territorio nacional, González (2008: 31) propone el concepto

26 Uno de los trabajos pioneros en el tema fue publicado por Pilar Gaitán y Carlos Moreno (1992) bajo el título de *Poder Local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. En este libro los autores analizaron las potencialidades de las reformas descentralizadoras en un país como Colombia, y plantearon que la autonomía local era un riesgo y a la vez una oportunidad para la paz.

27 Al respecto véase también Ortiz (1998).

28 Este es el Observatorio colombiano para el desarrollo integral, la convivencia ciudadana y el fortalecimiento institucional en las regiones fuertemente afectadas por el conflicto armado. Al respecto véanse sus publicaciones González (2004, 2008), González, Bolívar y Vásquez (2003) y Launay-Garna y González (2010), las cuales pueden ser descargadas directamente de su página web: <http://www.odecofi.org.co/>.

de la *presencia diferenciada del Estado* para expresar “la manera diferente como esas instituciones operan e intervienen en las diversas regiones, según sus configuraciones particulares y su tipo de articulación con la economía, la política y la cultura del conjunto de la nación”. De ahí que el funcionamiento y los resultados de las instituciones varían de manera considerable según las regiones (p. 13).

Adicionalmente, Gustavo Duncan (2006), en el libro *Los señores de la guerra*, mostró cómo el negocio del narcotráfico creó las condiciones para el surgimiento de poderosos señores de la guerra. Su poder fue tan amplio que, en algunas regiones, los narcos regularon las dinámicas políticas y económicas, subordinaron e intervinieron las funciones del Estado y construyeron estructuras sociales orientadas a la producción de drogas. En esta misma línea, Camacho *et al.* (2009), en *A la sombra de la guerra*, estudian el impacto político del paramilitarismo y del narcotráfico en el nivel local. Los autores indagan la forma como el paramilitarismo se insertó en las regiones y logró controlar hegemonícamente el territorio. Según los autores, el narcotráfico, los paramilitares y las élites políticas locales lograron consolidar, a la sombra de la guerra, unos “nuevos órdenes sociales regionales”. Estos órdenes sociales, entonces, serían el resultado de una profunda reconfiguración de la economía, la política, la institucionalidad, las redes sociales y los valores y las creencias de la población (Duncan 2009).²⁹

Conflicto armado, gestión pública y servicios públicos

Aún se conoce muy poco acerca del impacto que tienen el conflicto armado y el narcotráfico en la gestión pública, la provisión de servicios públicos y el desarrollo social. En los últimos

²⁹ Siguiendo estas ideas, García (2010) estudió el impacto del narcotráfico en la cultura política local. Concluye el autor que los ciudadanos que viven en zonas donde se cultiva coca “[...] tienden a participar menos en procesos electorales, registran niveles de confianza en las instituciones estatales significativamente menores y tienden a confiar más en los paramilitares” (p. 19).

años se ha estudiado el interés de los actores armados ilegales en el poder local, pero no se ha incorporado “el análisis de los resultados de esa captura de los gobiernos locales desde el punto de vista del ejercicio de la gestión pública en los campos de competencia municipal y de su efecto sobre las condiciones de vida de la población” (Velásquez 2009: 188). A pesar de ello, existen algunas excepciones. Así por ejemplo, Sánchez y Díaz (2005) muestran que, de un lado, el conflicto ha aumentado la concentración de la propiedad de la tierra, la deserción escolar, el número de afiliados al régimen subsidiado, la mortalidad infantil y la mortalidad por otras enfermedades y, de otro, ha disminuido la asistencia escolar —primaria y secundaria— y la participación política en las elecciones de alcaldes. Rodríguez (2009), por su parte, sostiene que el conflicto armado aumenta el analfabetismo y la mortalidad infantil y que, a su vez, disminuye la asistencia escolar, el puntaje en los resultados en el Icfes de los estudiantes, la cantidad de menores vacunados y la cobertura de agua y alcantarillado.

En este grupo de estudios se encuentra el libro que coordinó Fabio Velásquez (2009), *Las otras caras del poder*, el cual analizó las interacciones entre el conflicto armado y la gestión municipal. Según este autor, los actores armados han influido en la vida municipal con el fin de configurar un orden económico, social y político rentable a sus intereses. Agregan que la configuración de este nuevo orden en los territorios requiere de una triple estrategia: controlar militarmente el territorio, dominar las dinámicas político-electorales e incidir en la gestión pública. Una de las conclusiones del libro es que los objetivos de la descentralización, en ciertas regiones, no se han hecho realidad. Según Velásquez,

[...] una de las apuestas políticas más importantes del país en la década de los ochenta fue la descentralización del Estado, ratificada por la Constitución de 1991. Lo que muestra el análisis de los municipios estudiados es que ese ideal no solo está lejos, sino que se aleja cada vez más [...] Los actores armados y sus aliados en el territorio tienen otro modelo en la cabeza, no necesariamente racionalizado, pero sí afín a una concepción elitista de la sociedad y del Estado que impide

que la autonomía local se convierta en un instrumento para asegurar el bienestar de la población que habita en los territorios (2009: 415).

Velásquez sostiene, sin embargo, que responsabilizar a la descentralización por ahondar el conflicto en el país es “una generalización equivocada”, que descuida la influencia de variables sociales, políticas y económicas en la dinámica del conflicto.

Las instituciones y las condiciones sociales que potencian el cambio

Esta tercera posición sostiene que las instituciones pueden lograr sus propósitos en términos de democratización y Estado de derecho, pero siempre y cuando operen a partir de ciertas condiciones sociales.

En los últimos años, algunos investigadores han intentado comprender la manera como la institucionalidad local, dependiendo de una serie de condiciones, puede ser un obstáculo o un facilitador de fenómenos tales como la delincuencia, la violencia, la corrupción, etc. Una muestra notable de esta perspectiva se encuentra en el libro *25 años de la descentralización en Colombia*. Allí se pretende superar el enfrentamiento entre la defensa pura y simple de la descentralización y el retorno al viejo centralismo. Un artículo de Francisco Gutiérrez (2010), publicado en ese libro, explora esta posición intermedia y muestra cómo la suerte de la descentralización depende en buena medida de la manera como el Estado central se relaciona con las élites regionales y locales. Según Gutiérrez, durante las últimas décadas el país pasó de un modelo de intermediación bipartidista (como el del Frente Nacional) a un modelo de intermediación extorsivo que ha impedido el buen desempeño de las instituciones descentralizadas. En sus palabras,

[...] estamos presenciando el nacimiento y desarrollo de una nueva estructura de poder territorial del país: un cambio de gran escala del Estado mismo. En estas condiciones, no creo que tenga mucho sentido discutir si necesitamos más o menos descentralización o si es necesario corregir los “excesos” descentralizadores de la Constitución

de 1991 [...] Necesitamos herramientas para superar el actual modelo de intermediación extorsivo, que es ineficiente, centrífugo y está altamente criminalizado (2010: 40).

A la interacción entre reformas descentralizadoras y sistema político local se sumó una reconfiguración de la dinámica productiva del país. Según Gutiérrez y Zuluaga (2011), en la última década el eje del sistema económico se trasladó desde las laderas de las montañas, donde se cultivaban el café y otros productos agrícolas, hacia las zonas cálidas que concentran los recursos minerales. Este cambio, sumado a las reformas descentralizadoras y a la debilidad institucional de estas regiones, ha propiciado el surgimiento de una intermediación extorsiva ya que permitió que municipios débiles administraran, de la noche a la mañana, grandes cantidades de dinero que simplemente no podían manejar.³⁰

En síntesis, estos estudios sugieren que las potencialidades democráticas de la descentralización dependen de ciertas condiciones sociales y políticas, entre ellas, la manera como el sistema político determina las relaciones entre el centro y la periferia, y la capacidad del Estado en el nivel regional.

La investigación que dio lugar a este libro

En la investigación que dio lugar a este libro intentamos analizar algunos temas relevantes en la actual coyuntura política e institucional del país, como son el conflicto armado, la concentración de la tierra y la cultura política, a la luz de la mayor o menor fortaleza de las instituciones municipales y a lo largo de toda la geografía nacional. Intentamos mostrar la manera como dicha fortaleza incide en tales problemas.

En esta investigación no nos propusimos demostrar la interrelación constitutiva entre las instituciones y los factores contextuales en los cuales están implantadas, ni mucho menos quisimos proponer una teoría general acerca del tipo de insti-

30 Plantean los autores que los municipios mineros muestran mayor pereza fiscal, ineficiencia y pobre desempeño en materia social.

tuciones y las inmersiones (*embeddedness*) contextuales que se requieren para producir un desarrollo que acabe con los problemas nacionales que aquí tratamos. Nuestro propósito es más modesto y se puede resumir en los siguientes dos puntos:

Primero, mostrar la enorme heterogeneidad que tienen las instituciones colombianas, no solo en el tiempo sino también en el territorio. El Estado es camaleónico y cambia con las circunstancias, sobre todo con la geografía. Las mismas reglas, las mismas prácticas, incluso los mismos funcionarios se comportan de manera diferenciada según las circunstancias en las que se encuentran.

Segundo, contribuir, al menos parcialmente, a mostrar cómo las instituciones, aunque no siempre tengan un efecto directo en la realidad social, pueden tener un efecto mediador importante. Las instituciones pueden potenciar o morigerar el efecto que algunas variables ajenas a ellas tienen sobre la concentración de la tierra o la cultura política.

En síntesis, queremos mostrar que las instituciones cambian con la geografía —entre otras cosas— según ciertos parámetros, y son relevantes bajo ciertas circunstancias específicas. Así por ejemplo, como se muestra en el capítulo 3, aunque la principal fuerza detrás de la concentración de la propiedad de la tierra en Colombia es la violencia política, las instituciones juegan un papel para detener o revertir dicho proceso de concentración. En el caso de la cultura política (ver capítulo 4), las instituciones potencian o morigeran los efectos que factores individuales como la edad, la educación, o el nivel de ingresos, tienen sobre la formación de actitudes de una cultura cívica.

Para esta investigación acudimos principalmente a metodologías cuantitativas. De esta forma, los capítulos 2, 3 y 4 se concentran en el uso de datos estadísticos longitudinales a nivel municipal. En el capítulo 2, esos datos se representan geográficamente por medio de mapas; en el capítulo 3, se construyen modelos de regresión de efectos aleatorios para explicar los niveles de concentración de la tierra en los municipios, y en

el capítulo 4, se estiman modelos multinivel combinando información municipal con datos individuales como predictores de los rasgos de la cultura política de los colombianos. A pesar de que cada uno de los capítulos tiene intereses y tipos de análisis diferentes, estos comparten un núcleo común sobre la manera como se operacionalizó el desempeño institucional y sobre su utilización como variable independiente que, directa o indirectamente, tiene un impacto en otros campos sociales.

Inicialmente quisimos utilizar el Índice de Desempeño Integral que calcula anualmente el Departamento Nacional de Planeación (DNP) desde 2005.³¹ A pesar de este valioso esfuerzo, finalmente decidimos utilizar una medición propia, porque la metodología del DNP varía con los años, lo cual no nos permitía realizar análisis longitudinales. Nuestra medición, mucho menos ambiciosa, parte de la premisa de que el desempeño institucional tiene al menos tres dimensiones: una relacionada con el buen manejo de los recursos, otra que tiene en cuenta el funcionamiento del sistema de justicia, y una tercera que se concentra en la prestación de servicios básicos a la población. Aunque en cada uno de los capítulos se detalla la información utilizada, en términos generales se puede afirmar lo siguiente: para medir el buen manejo de los recursos municipales se utilizó el Índice de Desempeño Fiscal³² que calcula el DNP sin variaciones en la metodología desde 2000; para medir el desempeño del sistema de justicia se tomaron datos del número de jueces en cada municipio, controlando por población

31 El índice está compuesto por seis subíndices que miden diferentes dimensiones relevantes del desempeño municipal: eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales, capacidad administrativa, desempeño fiscal y gestión. Para más información sobre la metodología utilizada para la construcción del índice, véase DNP (2005).

32 Este índice está compuesto a su vez por seis subindicadores: la capacidad de ahorro, la magnitud de la deuda, el porcentaje de ingresos corrientes destinado a funcionamiento, el porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios, el porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias, y el porcentaje del gasto total destinado a inversión. Para conocer más información sobre la metodología utilizada para calcular el Índice de Desempeño Fiscal, véase DNP (2010).

(por cada 100.000 habitantes) y por extensión territorial (por cada 100 km²),³³ y por último, para medir la prestación de servicios básicos se acudió a la tasa de mortalidad infantil que el DANE calcula desde 2002 para todos los municipios.³⁴

El libro está dividido en cuatro capítulos, adicionales a esta introducción: el capítulo 2 se concentra en mostrar, en primer lugar, la manera dispar y heterogénea como la institucionalidad —medida a través de un índice compuesto por la presencia de jueces, la mortalidad infantil y el desempeño fiscal— está esparcida a través del territorio nacional y, en segundo lugar, intenta mostrar la relación que existe entre esa institucionalidad y temas tales como el conflicto armado, el desplazamiento forzado o la concentración de la propiedad de la tierra.

El capítulo 3 estudia las relaciones entre capacidad institucional y concentración de la propiedad, y entre violencia política y concentración de la propiedad. Además, busca establecer hasta qué punto la capacidad institucional juega un papel mediador en la posible relación entre violencia política y concentración de la propiedad. A través de un análisis estadístico, el capítulo concluye que la concentración de la propiedad de la tierra se encuentra relacionada fuertemente con los niveles de control territorial tanto de guerrillas como de paramilitares. Por otra parte, el capítulo establece que la capacidad institucional no tiene un efecto directo sobre la concentración de la propiedad de la tierra, y juega fundamentalmente un papel mediador en la relación entre control territorial de los actores armados y concentración de la tierra. Particularmente, la mayor capacidad institucional de los municipios contribuye a

33 Solo se tuvieron en cuenta los tipos de jueces que se esperaba, por la distribución de competencias, que tuvieran presencia en los municipios: jueces penales municipales, municipales para adolescentes, control de garantías, civiles municipales, promiscuos de familia y promiscuos municipales.

34 La tasa es calculada por el DANE como el porcentaje del número de niños y niñas menores de un año que mueren, del total de nacidos vivos de un municipio durante un año. Para más detalles de la forma en que se calcula esta tasa, véase DANE (2009).

desacelerar el proceso de concentración de la tierra impulsado principalmente por las guerrillas. Sin embargo, los resultados también sugieren que para detener el embate del paramilitarismo sobre la concentración de la propiedad, se necesita una capacidad institucional relativamente mayor.

El capítulo 4 se pregunta por el impacto del desempeño institucional en la formación de una determinada cultura política, específicamente en actitudes como la confianza interpersonal, la confianza en la Alcaldía municipal, el respeto por el cumplimiento de la ley y la tolerancia política. A partir de análisis estadísticos multinivel, se evalúa el impacto que tienen tanto factores individuales —incluyendo rasgos sociodemográficos, factores ideológicos y experiencias sufridas frente a la delincuencia, la corrupción y el conflicto—, como contextuales —el desempeño institucional, la actividad económica y el nivel de violencia en el municipio— en la formación de cada una de estas actitudes. El capítulo muestra que en algunos casos ambos factores tienen un impacto directo en la cultura política pero, además, señala que el contexto, especialmente el nivel de desempeño institucional, juega un papel interviniente potenciando o morigerando el impacto positivo o negativo que tienen los factores individuales en la formación de las actitudes señaladas anteriormente.

El capítulo 4 analiza tres casos de instituciones destinadas a fortalecer a los municipios, sobre todo aquellos ubicados en la periferia, estas son: la descentralización, el régimen de regalías y el Plan Nacional de Consolidación. En el texto se explica cada una de estas medidas, se muestra su sentido y alcance legal, y se sacan algunas conclusiones de política pública fundadas en la experiencia derivada de la puesta en ejecución de dichas medidas.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson. 2005. "Institutions as a fundamental cause of long-run growth". En Philippe Aghion y Steven Durlauf (eds.) *Handbook of Economic Growth*. Vol. 1A. Amsterdam: North-Holland.
- Acemoglu, Daron y James Robinson. 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Adelman, Jeremy y Miguel Ángel Centeno. 2002. "Between Liberalism and Neoliberalism: Law's Dilemma in Latin America". En Yves Dezalay y Bryant Garth (eds.). *Global Prescriptions: The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Badel, Martha y Edgar Trujillo. 1998. "Los costos económicos de la criminalidad en Colombia 1991-1996". *Archivos de Economía* 76.
- Bates, Robert H., Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal y Barry Weingast. 1998. *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press.
- Berger, Peter y Thomas Luckmann. 1966. *The Social Construction of Reality; A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Anchor Books.
- Bottía Martha. 2003. "La presencia y expansión municipal de las FARC: es avaricia y contagio más que ausencia estatal". *Documento CEDE* 3.
- Camacho, Álvaro. 2002. "Credo, necesidad y codicia. Los alimentos de la guerra". *Análisis Político* 46.
- Camacho, Álvaro, Gustavo Duncan, Claudia Steiner, Ricardo Vargas, María Milagros Rivera y María Emma Wills (eds.). 2009. *A la sombra de la guerra. Ilegalidad y nuevos órdenes regionales en Colombia*. Bogotá: Uniandes - CESO.
- Campbell, John. 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Cárdenas, Mauricio. 2007. "Economic growth in Colombia: A reversal of Fortune". *Ensayos sobre política económica* 53.
- Castro, Jaime. 1998. *Descentralizar para pacificar*. Bogotá: Ariel.
- Centeno, Miguel Ángel y Fernando López-Alves. 2001. *The Other Mirror. Grand Theory Through the Lens of Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

Comisión de Estudios sobre la Violencia. 1987. *Colombia: violencia y democracia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Cubides, Fernando, Ana Cecilia Olaya y Carlos Miguel Ortiz. 1998. *La violencia y el municipio colombiano, 1980-1997*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales [CES]-UNAL.

Dahl, Robert. 1975. "Governments and Political Opposition". En Fred Greenstein y Nelson Polsby (eds.). *Handbook of Political Science*. Vol. 3: *Macropolitical Theory*. Reading: Addison-Wesley.

DANE. 2009. *Metodología Estadísticas Vitales*. Bogotá: DANE.

Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. 1996. "Clientelismo y elección popular de alcaldes: dilemas y 'sinsalidas'" en la conformación de un nuevo sistema político" (pp. 49-68). En *Descentralización y corrupción*. Bogotá: Fescol.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2005. *Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2010. *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2009*. Bogotá: DNP. Disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=uNUiDsiG_bQ%3d&tabid=386.

Dimaggio, Paul J. y Walter W. Powell. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Duncan, Gustavo. 2004. "Violencia y conflicto en Colombia como una disputa por el control del Estado en lo local". *Documento CEDE* 11.

Duncan, Gustavo. 2005. "Del Campo a la ciudad en Colombia: la infiltración urbana de los señores de la guerra". *Documento CEDE* 2.

Duncan, Gustavo. 2006. *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá: Planeta.

Duncan, Gustavo. 2009. "El dinero no lo es todo: acerca del narcotráfico en la persistencia del conflicto colombiano". En Álvaro Camacho, Gustavo Duncan, C. Steiner, R. Vargas y María E. Wills (eds.). *A la sombra de la guerra. Ilegalidad y nuevos órdenes regionales en Colombia*. Bogotá: CESO.

Echandía, Camilo. 1994. *Violencia y desarrollo en el municipio colombiano. 1987-1993*. Bogotá: Presidencia de la República.

Echandía, Camilo. 1999. *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones en Colombia*. Bogotá: Presidencia de la República-Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Echeverry, Juan Carlos, Natalia Salazar y Verónica Navas. 2001. "¿Nos parecemos al resto del mundo? El conflicto colombiano en el contexto internacional". *Archivos de Macroeconomía* 143.

Evans, Peter. 1989. "Predatory, Developmental and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective in the Third World State" (pp. 561-587). *Sociological Forum* 4.

Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press

Evans, Peter. 2004. "Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation". *Studies in Comparative International Development* 38 (Winter): 30-52.

Evans, Peter. 2007. *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización liberal*. Bogotá: ILSA.

Finer, Samuel. 1997. *The History of Government from the Earlier Times*. Oxford: Oxford University Press.

Gaitán, Fernando. 1995. "Una mirada sobre las causas de la violencia en Colombia". En Malcolm Deas y Fernando Gaitán. *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Fonade-DNP.

Gaitán, Pilar y Carlos Moreno. 1992. *Poder local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Iepri, Tercer Mundo Editores.

Garay Luis Jorge, Eduardo Salcedo, Isaac de León-Beltrán y Bernardo Guerrero. 2008. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Método, Avina, Transparencia por Colombia.

García Villegas, Mauricio y Rodrigo Uprimny. 1999. *Armar la paz es desarmar la guerra*. Bogotá: Iepri.

García Villegas, Mauricio. 2008. *Jueces sin Estado*. Bogotá: Siglo del Hombre.

García, Miguel y Gary Hoskin. 2003. "Participación política y guerra en Colombia. Un análisis de las elecciones de 2002". En Gary Hoskin, Rodolfo Masías y Miguel García (eds.) *Colombia 2002: elecciones, comportamiento electoral y democracia*. Bogotá: Uniandes, Fundación Konrad Adenauer, Registraduría Nacional del Estado Civil, DNP.

García, Miguel. 2007. "Sobre balas y votos. Violencia política y participación electoral en Colombia, 1990-1994". En Diana Hoyos (ed.). *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.

García, Miguel. 2010. "Bajo la mira de los actores armados. Contextos violentos, participación política e intención de voto en Colombia". En Angelika Rettberg (comp.). *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia: cuatro décadas de Ciencia Política en la Universidad de los Andes*. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Ediciones Uniandes.

García, Miguel. 2011. "Cultivos ilícitos, participación política y confianza institucional". En Alejandro Gaviria y Daniel Mejía (comps.). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Uniandes.

Gaviria, Alejandro. 2000. "Increasing returns and evolution of violent crime: the case of Colombia". *Journal of Development Economics* 61.

Giddens, Anthony. 1984. *The Construction of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.

Gontard, Jean-Pierre y Darío Restrepo (coeds.). 2003. *El futuro de la descentralización. Experiencias de quince años y perspectivas*. Suiza-Bogotá: IUED/Parcomún.

González, Fernán, Ingrid Bolívar y Teófilo Vásquez. 2003. *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.

González, Fernán. 2003. "¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: una mirada desde la historia". *Colombia Internacional* 58: 124-159.

González, Fernán. 2004. "Conflicto violento en Colombia: una perspectiva en largo plazo". *Controversia* 182.

González, Fernán (ed.). 2008. *Hacia la reconstrucción del país: desarrollo, política y territorio en las regiones afectadas por el conflicto armado*. Bogotá: Cinep-Odecofi.

Granovetter, Mark. 1985. "Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness". In *American Journal of Sociology* 91: 481-510.

Gutiérrez, Francisco. 2001. "Democracia. Inequidad y violencia política: una precisión sobre las cuentas y los cuentos". *Análisis Político* 43.

Gutiérrez, Francisco y Mauricio Barón. 2006. "Estado, control territorial y orden político en Colombia. Notas para una economía política del paramilitarismo, 1978-2004". En *Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá: Norma.

Gutiérrez, Francisco. 2007. *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*. Bogotá: Norma.

Gutiérrez, Francisco. 2010. «Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia». En *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer.

Gutiérrez, Francisco y Paula Zuluaga. 2011. "Hacia un país minero. Retos para el sistema político y el Estado". *Nueva Sociedad* 231.

Hall, Peter A. 1986. *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press

Ibañez, Ana María y Andrés Moya. 2010. "The Persistence of Land Concentration in Colombia: What Happened between 2000 and 2009?" En Morten Bergsmo, César Rodríguez, Pablo Kalmanovitz y María Paula Saffon (eds.). *Distributive Justice in Transitions*. Oslo: Torkehl Opshal Academic Epublisher.

Kalmanovitz, Salomón. 2001. *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Norma.

Launay-Garna, Claire y Fernán González (eds.). 2010. *Gobernanza y conflicto en Colombia. Interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*. Bogotá: PUJ, Cinep, Institut de Recherche et débat sur la Gouvernance.

Leal Buitrago, Francisco y Andrés Dávila Ladrón de Guevara. 2010. [1991]. *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Uniandes.

López, Claudia. 2005. "Del control territorial a la acción política". *Revista Arcanos* 11.

López, Claudia y Óscar Sevillano. 2008. "Balance político de la parapolítica". *Revista Arcanos* 14.

López, Claudia (ed.). 2010. *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Random House Mondadori.

López-Alves, Fernando. 2003. *La formación del Estado y la democracia en América Latina*. Bogotá: Norma.

Losada, Rodrigo. 2001. "Violencia y elecciones en Colombia: año 2000". En Fernando Giraldo, Rodrigo Losada y Patricia

Muñoz (eds.). *Colombia. Elecciones 2000*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.

Losada, Rodrigo. 2005a. "Elecciones libres deshechas por los violentos". En *Libertad o seguridad: un dilema contemporáneo*. Bogotá: Fundación para la Seguridad y la Democracia.

Losada, Rodrigo. 2005b. *Atlas sobre las elecciones presidenciales de Colombia 1974-2002*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Losada, Rodrigo. 2006. "Las implicaciones electorales de la reinserción política de las autodefensas". *Papel Político* 11 (1).

Mann, Michael. 1993. *The Source of Social Power*. Vol. II. Cambridge: Cambridge University Press.

March, James y Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

Meyer, John. W. y Brian Rowan. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology* 83 (2): 340-363.

Michelman, Frank. 1973. "In Pursuit of Constitutional Welfare Rights: One View of Rawl's Theory of Justice". *University of Pensilvania Law Review* 121:962-1019.

Misión de Observación Electoral. 2007. *Retos electorales, riesgos y recomendaciones*. Bogotá: Industrias Gráficas Darbel.

Misión de Observación Electoral. 2010. *Mapas de riesgo electoral por factores de violencia. Elecciones Congreso 2010*. Bogotá: Torre Gráfica.

Misión de Observación Electoral. 2011. *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales en Colombia 2011*. Bogotá: Torre Blanca.

Montañez, Gustavo (coord.). 2004. *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Montenegro, Armando y Carlos Posada. 1995. "Criminalidad en Colombia". *Coyuntura Económica* 25 (1).

Montenegro, Armando. 1995. "Prólogo". En Malcolm Deas y Fernando Gaitán (eds.). *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Fonade y Planeación Nacional.

Montenegro, Armando. 2001. *La violencia en Colombia*. Bogotá: Alfaomega.

- Niño, Bertha (comp.). 2008. *Descentralización, conflicto, participación y territorio: memorias*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Norgaard, Asbjorn. 1996. "Rediscovering Reasonable Rationality in Institutional Analysis". *European Journal of Political Research* 29 (3): 31-57.
- North, Douglass .1993. *Instituciones, cambio institucional y comportamiento económico*. México: Fondo de Cultura Económico.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Nussbaum, Martha. 1990. "Nature, Function and Capability: Aristotle on Political Distribution". En Gunther Patzig (ed.). *Politik, Akten des XI Symposium Aristotelicum*. Göttingen: Vandenhoeck and Ruprecht.
- O'Donnell, Guillermo. 1998. *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Ortiz, Carlos Miguel 2001. "Actores armados, territorios y poblaciones". *Análisis Político* 42.
- Ortiz, Román. 1998. "Guerra civil y descentralización de la violencia: el caso de Colombia". *Papeles de Cuestiones Internacionales* 65.
- Peñate, Andrés. 1991. *Arauca: Politics and Oil in a Colombian Province*. Oxford (tesis de maestría).
- Peñate, Andrés. 1999. "El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado". En Malcolm Deas y María Victoria Llorente (eds.). *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Uniandes.
- Peters, Guy B. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London: Cassells.
- Portes, Alejandro y César Rodríguez. 2011. "Una nueva mirada a las instituciones colombianas: el contexto, el diseño y la metodología del estudio". En Alejandro Portes y César Rodríguez Garavito (dirs.). *Instituciones y desarrollo en Colombia: un análisis sociológico*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Portes, Alejandro. 2006. "Institutions and Development: A conceptual Re-Analysis". *Population and Development Review* 32 (2): 232-262.
- Portes, Alejandro. 2011. "Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual". En Alejandro Portes y César Rodríguez Garavito (dirs.). *Instituciones y desarrollo en Colombia: un análisis sociológico*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rangel, Alfredo. 1997. "El poder local: objetivo actual de la guerrilla". En VV.AA. *Descentralización y orden público*. Bogotá: Fescol.
- Rangel, Alfredo. 1999. *Colombia: guerra de fin de siglo*. Bogotá: Universidad de los Andes, Tercer Mundo Editores.
- Rawls, John. 1996. *Political liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial (Rinde). 2010. *Fortalecimiento de la descentralización. El gran reto de Colombia 2010-2014*. Bogotá: Rinde.
- Restrepo, Darío. 2002. "Luchas por el control territorial en Colombia". *Economía, sociedad y territorio* 3 (12).
- Restrepo, Darío. 2004. "De la descentralización a la regionalización. Nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz". *Eure* 29 (89).
- Restrepo, Darío (ed.). 2007. *Memorias del seminario "20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro"*. Bogotá: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Rodríguez, Laura. 2009. "Los municipios colombianos y el conflicto armado. Una mirada a los efectos sobre la efectividad en el desempeño de los gobiernos locales". *Colombia Internacional* 70.
- Roland, Gerald. 2004. "Understanding Institutional Change: First-moving and Slow-moving Institutions". *Studies in Comparative International Development* 38: 109-131.
- Romero, José Luis. 1956. *Las ideas políticas en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura económica.
- Romero, Mauricio. 2000. "Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia". *Bulletin de l'Institut français d'études andines* 29 (3).
- Romero, Mauricio. 2002. "La política en la paz y la violencia". *Análisis Político* 45.
- Romero, Mauricio. 2003. *Paramilitares y Autodefensas, 1982-2003*. Bogotá: Iepri.

Romero, Mauricio (ed.). 2007. *Parapolítica. La ruta de la expansión militar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, Cerec, Asdi.

Rubio, Mauricio. 2002. *Conflicto y finanzas públicas municipales en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes (CEDE).

Sánchez, Fabio, Ana María Díaz y Michel Formisano. 2003. "Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia". *Documento CEDE* 5.

Sánchez, Fabio y Ana María Díaz. 2005. "Los efectos del conflicto armado en el desarrollo social colombiano 1990-2002". *Documento CEDE* 58.

Sánchez, Fabio y María del Mar Palau. 2006. "Conflict, Decentralisation and Local Governance in Colombia 1974-2004". *Documento CEDE* 20.

Sánchez, Fabio y Mario Chacón. 2006. "Conflicto, Estado y descentralización. Del progreso social a la disputa armada por el control global (1974-2002)". En María Emma Wills (ed.). *Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá: Norma.

Sánchez, Gonzalo (comp.). 1986. *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá: Cerec.

Sánchez, Gonzalo. 1987. *Colombia: violencia y democracia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Sandel, Michael. 2000. *El liberalismo y los límites de la justicia*. Barcelona: Gedisa.

Sen, Amartya. 1982. "Rights and Agency". *Philosophy and Public Affairs* 11: 3-39.

Sen, Amartya. 1984. "The Right not to be Hungry". En Philip Alston y Katarina Tomasevski (eds.). *The Right to Food*. La Haya: Nartinus Nijhoff Publishers.

Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo como libertad*. Bogotá: Planeta.

Shepsle, Kenneth. 1989. "Study Institutions: Some Lessons from the Rational Choise Approach". *Journal of Theoretical Politics* 1 (2): 131-149.

Skocpol, Theda, Dietrich Rueschemeyer y Peter Evans. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

Taylor, Charles. 1985. *Philosophy and the Human Science*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tilly, Charles. 2005. "Regimes and Contention". En Thomas Janoski, Robert Alford, Alexander Hicks y Mildred Schwartz. *The Handbook of Political Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.

Velásquez, Andrea. 2008. "La formalidad de los derechos de propiedad: ¿determinante de la estrategia militar de los actores armados?" *Desarrollo y sociedad* 61: 119-164.

Velásquez, Fabio. 2009. *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Bogotá: Foro Nacional Ambiental.

Vélez, María Alejandra. 2001. FARC-ELN: evolución y expansión territorial. *Desarrollo y sociedad* 47: 151-225.

Weber, Max. 1992. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Capítulo 2

Estado, municipio y geografía

Mauricio García Villegas

José Rafael Espinosa Restrepo

El Estado colombiano siempre ha tenido grandes problemas para imponerse en el territorio ubicado dentro de sus fronteras. Agustín Codazzi decía a mediados del siglo XIX que el 75% del territorio nacional estaba constituido por baldíos de la nación.¹ Por la misma época, Salvador Camacho (1890), en sus *Notas de viaje*, estimaba que el Estado controlaba menos de la cuarta parte del territorio nacional. ¿Cuánto ha avanzado el Estado en la conquista de esos territorios? Mucho, desde luego; pero no lo suficiente. Nadie duda de que hoy en día una buena porción del territorio colombiano continúa siendo una frontera abierta y no controlada institucionalmente (González *et al.* 2003). El exvicepresidente Gustavo Bell lo dijo con elocuencia hace algunos años cuando sostuvo que “Colombia tiene más geografía que Estado”.²

El desfase entre geografía e instituciones trae consecuencias dramáticas para la seguridad y la protección de los derechos de las personas; consecuencias que, por lo demás, han marcado la vida política del país en la última década (González *et al.* 2003).³ En Colombia existen aproximadamente 162 mil

1 Citado por Serje (2005: 172). Véase igualmente LeGrand (1988).

2 Según información de la AFP (10 de mayo de 2002). En sentido similar, el coronel Bahamón Dussán sostenía que en nuestro país no se ha ajustado lo político a lo geográfico, lo cual ha impedido el desarrollo nacional: “El territorio es más grande que la nación y la nación es más grande que su gobierno” (Bahamón Dussán 1989, citado por Serje 2005: 105).

3 El conflicto ha llevado, por ejemplo, a que Colombia sea uno de los países de la región que más dinero destina en seguridad y defensa. En 2009, por ejemplo, aunque no fue el que más dinero gastó, fue

policías y solo 7 mil de ellos están dedicados a vigilar las zonas rurales. El campo no solo carece de fuerza pública sino también de derecho; de las 6 millones de hectáreas abandonadas por motivo del conflicto armado en las últimas dos décadas se calcula que solo el 20% tiene títulos formales de propiedad.

Dicho esto, no cabe duda de que Colombia no ha cumplido a cabalidad la tarea de consolidación del Estado (y de la nación) que se propuso a principios del siglo XIX y que es propia del Estado moderno.

La formación del Estado constitucional moderno se produjo en un largo periodo, entre los siglos XVI y XIX, a través del cual se consiguió, primero, la pacificación de la sociedad por medio de la sobreposición del Estado frente a todas las fuerzas sociales existentes, lo cual implicó el control de la periferia y el cierre de las fronteras; en segundo lugar, una cierta democratización del Estado y, finalmente, una cierta igualdad material entre las clases a través del reconocimiento de los derechos sociales.⁴ Colombia tiene dificultades en la consecución de cada uno de esos tres propósitos (control de la sociedad y del territorio, democratización del Estado e igualdad social). En este capítulo nos ocupamos de algunos de los problemas relativos a un aspecto del primero de esos propósitos: la incapacidad del Estado para cubrir, con su poder y sus funciones, la totalidad del territorio nacional.

Aquí describimos y analizamos la presencia dispareja de Estado colombiano en el territorio nacional. El déficit de institucionalidad que existe en algunas zonas es particularmente delicado en la coyuntura actual dado que, por un lado, las organizaciones criminales han desarrollado una gran capacidad para capturar las instituciones locales de la periferia y, por otro, el país empieza a sustituir el modelo económico basado

el que destinó un mayor porcentaje de su PIB en seguridad y defensa (Semana 2010).

4 Al respecto véanse Tilly (1990), Elias (1986, 1990), Moore (1996), Abrams (1988) y González *et al.* (2003).

en la agricultura en las laderas de las montañas de los Andes, por un modelo fundado en la minería ubicada en las zonas bajas, cálidas y periféricas del país.

Este problema no es exclusivo de Colombia. Más aún, en los Estados Unidos, durante buena parte del siglo XIX hubo también más territorio que Estado. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en Colombia, allí el Estado fue colonizando poco a poco el territorio y legalizando las relaciones de sus pobladores —lo cual no estuvo desprovisto de abusos, por supuesto, sobre todo en relación con las comunidades indígenas—. En Colombia, en cambio, sobre todo en ciertos periodos de su historia —como los años noventa del siglo pasado—, pareciera que es la ilegalidad la que le gana terreno, en una especie de colonización invertida, a las zonas sometidas al control del Estado y del derecho. También en muchos otros países de América Latina existen amplias porciones del territorio en las cuales las instituciones son precarias o inexistentes. Sin embargo, en Colombia ese déficit de institucionalidad parece adquirir consecuencias más extremas y dramáticas debido a la importancia particular que en este país han tenido la violencia, el clientelismo político y la delegación del poder político en élites regionales y locales dotadas de una gran autonomía (Gutiérrez y Zuluaga 2011).

De todos modos, en este capítulo no intentamos mostrar una posible relación causal entre la desinstitucionalización de la periferia, por un lado, y algunos de los grandes problemas del Estado colombiano, como la existencia de un conflicto armado o las distorsiones del régimen político. Nuestra pretensión es más modesta: se limita a ilustrar la heterogeneidad espacial de las instituciones estatales, y a mostrar cómo esta situación representa una deficiencia importante en la capacidad institucional para resolver algunos de los grandes desafíos que tiene Colombia.

El texto está dividido en cuatro partes. La primera resume el proceso de formación del Estado moderno, haciendo énfasis en la importancia que allí tuvo el control del territorio. La

segunda plantea la existencia de una cultura del menosprecio por la periferia en la formación del Estado en Colombia, y ofrece algunas razones históricas que la explicarían. La tercera, a partir de información estadística y geográfica, muestra cómo ese menosprecio histórico por la periferia se mantiene vigente. La última parte cierra el capítulo presentando algunas conclusiones.

Formación del Estado y el territorio

Lo que denominamos hoy en día *Estado moderno* es el resultado de un tipo particular de organización política que logró consolidarse en Europa a partir de una configuración social particular.⁵ Pero su creación no se hizo de la noche a la mañana; por el contrario, como lo explica Charles Tilly, esta fue el resultado de un largo proceso de concentración y monopolización del poder que duró aproximadamente ochocientos años. La paulatina concentración del poder que fue dando lugar al Estado moderno estuvo impulsada por la guerra y por el cobro de los impuestos que se necesitaban para hacer la guerra.⁶ La organización fiscal y el ejército fueron entonces fundamentales para que el Estado emergiera como un poder superior. Esta es la manera como Norbert Elias explica la concentración de poder en manos del Estado:

Los medios financieros que afluyen a este poder central sostienen el monopolio de la violencia; y el monopolio de la violencia sostiene el monopolio fiscal. Ambos son simultáneos; el monopolio financiero no es previo al militar y el militar no es previo al financiero, sino que se trata de dos caras de la misma organización monopolística (1986: 345).

5 Sobre la formación del Estado europeo existe una amplísima literatura. Véanse, entre otros, Tilly (1985, 1990, 1995, 2005), Elias (1982), Huntington (1968), Olson (1982, 1993), Kennedy (1987), Moore (1966), Gellner (1977), Abrams (1988), Bordeau (1970), Skocpol (1979) y Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985).

6 La dosis de impuestos y de coerción no siempre fue la misma en todos los países, explica Tilly. Allí donde predominaba el campesinado, el Estado impuso su dominio principalmente a través de la coerción sobre la población rural; allí donde prevalecían las grandes ciudades y la población urbana, en cambio, el Estado se impuso a través de la tributación y la extracción de capital.

En un mundo dominado por la guerra, la seguridad es el bien máspreciado. Por eso los gobernantes ofrecían seguridad a cambio de lealtad y dinero. Ellos eran, dice Tilly, una especie de chantajistas: ofrecían protección contra ciertos males que ellos mismos podrían de otra manera infligir, o por lo menos permitir que se infligieran (1990). Pero se trataba de un chantaje que le dejaba a la población, o por lo menos a una parte de ella, cierto grado de negociación. La población no asistía de manera pasiva a las prácticas de coerción y explotación impuestas por el poder estatal. “Ningún monarca podía hacer la guerra sin asegurar el consentimiento de la gran mayoría de sus súbditos y la activa colaboración de algunos pocos con poder” (Tilly 1990: 75). La primera prueba del poder negociador de la población tuvo lugar en Inglaterra cuando el rey Juan sin Tierra intentó obtener dinero de sus barones para hacer la guerra contra Francia. En esa ocasión los barones no solo se negaron a seguir al rey, sino que le hicieron firmar la célebre Carta Magna de 1215, en la cual se imponían condiciones estrictas para el cobro de impuestos. Siglos más tarde, la resistencia de los barones y de los *lores* encontraría alianzas importantes en las comunidades y en el pueblo raso de tal manera que podían poner en juego la estabilidad misma de la corona. Por eso los monarcas se vieron obligados a negociar e incluso a claudicar. Eso sucedió con las dos grandes revoluciones modernas europeas: la Revolución Gloriosa en Inglaterra (1688) y la Revolución francesa (1789).

La participación del pueblo —más precisamente de una parte del pueblo— fue pues particularmente importante para superar la dominación indirecta del Estado, es decir, para eliminar a los intermediarios lo cual, a su turno, trajo consigo fuertes reivindicaciones populares a favor de la igualdad. La mayor igualdad conseguida a partir de estas protestas populares fue, según Michael Mann (2003), un elemento fundamental en la construcción de los Estados. Cierta homogeneidad social y cierta igualdad fueron indispensables para lograr Estados eficientes. Esto ocurrió con especial fuerza en la Francia de

1789. Allí se puso de manifiesto todo el odio que el pueblo tenía por los pequeños notables locales que ejercían el poder durante el antiguo régimen. Esos notables eran vistos como los pequeños tiranos que reproducían lo peor del poder monárquico. De ahí la propuesta de eliminar todo poder intermedio —en especial las corporaciones— entre los individuos y el poder central, plasmada en la célebre *Loi le Chapelier* del junio de 1791.

En una apretada síntesis, esta historia puede ser contada de la siguiente manera: en Europa, en el siglo XVI, el Estado se sobrepuso a las fuerzas sociales existentes —a los notables, a los señores, a los gamonales y demás actores sociales que detentaban el poder local— y así logró pacificar la sociedad y cerrar las fronteras, de tal manera que impidió la entrada y salida de los criminales; en los siglos XVII y XVIII, la burguesía, en alianza con sectores populares, logró imponer una cierta democratización del Estado. Finalmente, entre finales del XIX y el siglo XX, el Estado, presionado por los movimientos sociales, logró imponer cierta igualdad material entre las clases a través del reconocimiento de los derechos sociales.⁷

Pero la consolidación del Estado en Europa no fue el resultado de una receta única seguida al unísono por todos los países. Hubo importantes diferencias en los procedimientos; no obstante, el resultado siempre fue el mismo: la concentración del poder militar y fiscal en manos de una organización centralizada que empezó a funcionar a partir de reglas propias que ningún grupo o clase social podía manejar a su antojo (Weber, 1978). Esta concentración del poder implicó, además, el cierre y control de las fronteras. Los Estados modernos se consolidaron, dice Norbert Elias, cuando lograron impedir que los delincuentes, los mercenarios y en general los enemigos de la sociedad y del Estado entraran y salieran a su antojo por las fronteras del país.

7 Al respecto véanse Tilly (1990), Elias (1986, 1990), Moore (1996), Abrams (1988) y González *et al.* (2003).

Por fuera de Europa la evolución del Estado ha sido no solo más corta sino menos lineal y constructiva; aquí, la consolidación de los monopolios fiscal y coercitivo ha debido enfrentar múltiples obstáculos, para no hablar de las dificultades que ha tenido la movilización popular. El modelo occidental de concentración de poder ha sido desafiado, y en ocasiones obstaculizado, por múltiples factores, entre los cuales —explica Tilly— se encuentran los siguientes:

[...] actores poderosos que se han resistido o distorsionado la transformación de las organizaciones oficiales; funcionarios que han usado el poder para sus propios fines; partidos políticos que se han convertido en bloques étnicos o en cadenas clientelistas; empresas estatales que han colapsado; líderes carismáticos que han suprimido el estilo occidental de las elecciones políticas, etc. (1990: 194).

En el caso específico de Colombia, hubo factores adicionales que no favorecieron la concentración de poder y el fortalecimiento institucional indicados. En primer lugar, la ausencia de grandes guerras internacionales. El ejército colombiano, como buena parte de los ejércitos latinoamericanos, se ha ocupado más de reprimir alzamientos internos que de defender la soberanía, lo cual ha traído como consecuencia, dada su participación en los conflictos internos, un cierto debilitamiento de la independencia política de la fuerza pública.⁸ En segundo lugar, la ausencia de regímenes populistas, como los que tuvieron lugar en Argentina o Brasil en la mitad del siglo XX, y que lograron cierta participación de las clases subordinadas en el Estado, y con ello cierta legitimidad del poder político.

En tercer lugar, el control y cierre de las fronteras no siempre ha sido efectivo. Este es un fenómeno que trasciende las fronteras colombianas. Hasta finales del siglo XIX había en América Latina porciones enormes del territorio que no estaban bajo el dominio estatal: los desiertos del norte de México, la cuenca amazónica, las costas de América central, las mesetas del interior del Brasil, la pampa argentina, los bosques del

8 Al respecto véase Esquivel (2001).

sur de Chile. Solo algunas partes de esos territorios se encuentran hoy conectados y controlados por poderes estatales.

En Colombia siempre hubo – y sigue habiendo– territorios de refugio para individuos y poblaciones que no lograron acoplarse a la sociedad, o que simplemente vivían tras la búsqueda de oportunidades para obtener rentas ilegales (Múnera 2005). En estos territorios sin Dios ni ley, tomaron fuerza grupos sociales autónomos que se resistían a someterse a las reglas de la sociedad convencional. Poblaciones indígenas en la Sierra Nevada de Santa Marta, la Alta Guajira y el Catatumbo; cimarrones en el Pacífico; mestizos en el Magdalena Medio y la Serranía de San Lucas (Serje 2005), todos ellos vivieron –y muchos viven todavía– en un mundo regido por las reglas del contrabando y la piratería. Estos territorios, dice Margarita Serje, “fueron habitados por poblaciones de ‘libres de todos los colores’ y por diversos grupos de ‘arrochelados’, lo que los

MAPA I
Territorios salvajes de la administración misional



FUENTE: Serje (2005), tomado de Bonilla (1969).

convirtió en objeto de una ambiciosa empresa de refundación adelantada por la administración borbónica a finales del siglo XVIII, que no logró a fondo su cometido” (2005: 4).

Una ilustración de la importancia de los territorios allende el dominio estatal se encuentra en el mapa de la Iglesia Católica sobre las misiones (mapa 1), donde se muestra la dimensión que tenían los llamados “territorios salvajes de la administración misional” a mediados del siglo XX.

Aún hoy en día, Colombia es un país con fronteras no controladas, por las cuales entran y salen, casi a su antojo, los delincuentes y enemigos del Estado. Eso sucede en la frontera sur donde se encuentra la selva amazónica; en buena parte del oriente por la Orinoquia y también en buena parte del occidente conformado por una selva impenetrable. Una de las explicaciones de la prosperidad del narcotráfico en Colombia está en estas fronteras no controladas. El caso más impresionante es el del Chocó, un departamento ocupado por una de las selvas más densas y lluviosas del mundo y atravesado por ríos caudalosos que dan al mar pacífico a lo largo de varios miles de kilómetros sin puertos ni vías de comunicación. Asimismo, fuera de una pequeña franja en Cúcuta y otra en Ipiates, el resto de la frontera sur-oriental es tierra de nadie, por la que circulan armas, cocaína y dinero ilegal a discreción.⁹ La territorialidad difusa hace imposible la soberanía del Estado sobre su territorio, y es una garantía para que los intermediarios operen en la frontera entre lo legal y lo ilegal, según sus conveniencias.

El menosprecio por la periferia

¿Cómo se explica semejante abandono institucional de la periferia y de buena parte de la geografía nacional? En esta sección presentamos tres factores que podrían ayudar a explicar este fenómeno.

⁹ Una manifestación del abandono colombiano de sus fronteras es el campamento guerrillero permanente en donde fue abatido el jefe de las FARC Raúl Reyes, ubicado en la frontera con Ecuador.

La herencia española

La relación que los colombianos tenemos con la geografía y con el espacio geográfico no es fortuita;¹⁰ está anclada en una larga tradición señorial y feudal impuesta por los españoles durante la Colonia y que todavía persiste en buena parte del territorio nacional. Esa tradición se manifiesta en por lo menos los siguientes tres aspectos: En primer lugar, en la fuerte asociación entre propiedad de la tierra y prestigio social; esa asociación, que ya existía en la España del siglo XV, se reprodujo y acentuó en América con los grandes territorios descubiertos en la Conquista. Los hidalgos españoles (llamados cristianos viejos) menospreciaban el trabajo físico, el cual consideraban propio de seres inferiores (de moros, judíos y sus derivaciones). El trabajo agrícola, rutinario, pausado y fatigoso, era de poca estima entre los españoles; lo suyo eran las armas o el sacerdocio. La posesión de tierras para el español era una señal de honor para su propietario, no una fuente de riqueza agrícola. Algo muy diferente sucedió en las colonias inglesas, en donde los pioneros eran campesinos ligados a la tierra por medio del trabajo y la producción, no por el prestigio social derivado del señorío (North, Summerhill y Weingast 2000).

En segundo lugar, una preferencia por la explotación de tipo extractivo de las riquezas que alberga el territorio (Acemoglu *et al.* 2001). Los españoles —y quienes luego heredaron su poder— se empeñaron en controlar extensas porciones del territorio, no solo por los réditos simbólicos que se derivaban del señorío sobre la tierra y sobre sus habitantes, sino también por las posibilidades de que en estos territorios pudieran albergar riquezas extraordinarias (oro, minerales, maderas, animales, pieles, etc.) que pudieran ser vendidas o contrabandeadas en los mercados urbanos. Desde entonces, los españoles y sus descendientes han sido grandes depredadores de

10 Algunas de las obras clásicas sobre geografía y nación en Colombia son Caldas (1966), Ancízar (1853), Codazzi (1957), Mosquera (1866) y Samper (1859).

la naturaleza. Los colonos ingleses, en cambio, por tener una relación más directa, más dependiente y menos simbólica con la tierra, desarrollaron más fácilmente un espíritu de conservación y reproducción de los recursos naturales.

En tercer lugar, una visión del gobierno local basada en la delegación en cabeza de los notables locales. La búsqueda del oro implicaba un amplio control del territorio y una enorme movilidad de los conquistadores. El conquistador español no se detenía en los territorios a los que llegaba sino que dejaba algunos representantes suyos y seguía en busca del mineral. Esto explica que a finales del siglo XVII, cuando Inglaterra controlaba una porción mínima del territorio actual de los Estados Unidos, España controlaba ya casi la totalidad del actual continente latinoamericano. “Mientras Gran Bretaña estaba satisfecha con colonizar un territorio pequeño a la vez, y con consolidarlo íntegramente antes de avanzar —dice John Crow - España y Portugal intentaban poseer, colonizar y gobernar veinte veces ese territorio, y todo a la vez” (Crow 1992: 256).

De allí se derivaba un enorme poder en términos de control de la tierra, de sus habitantes y de la explotación de recursos naturales, pero una gran debilidad en términos de consolidación social e institucional. Parte de esta debilidad se manifestaba en el hecho de que como los españoles no tenían capacidad para controlar la totalidad del territorio que detentaban, buscaban el control a través de intermediarios, que podían ser notables en los pueblos y en las localidades, o incluso jefes indígenas en las encomiendas. Estos intermediarios eran leales, en términos generales, pero con mucha frecuencia obraban en beneficio de sus propios intereses, más que en acatamiento a las normas dictadas por la autoridad central.

Las cosas cambiaron poco durante la época republicana. José María Samper, en un texto titulado *El triunvirato parroquial*, y publicado a mediados del siglo XIX, sostenía que en Suramérica las repúblicas solo existían, y a medias, en las ciudades. En los pueblos, decía, lo que hay es un poder local compuesto por el párroco, el gamonal y el tinterillo. Entre los tres

ejercen todos los poderes: el cura el poder legislativo, el gamonal el poder ejecutivo y el tinterillo el poder judicial. Lo que hay en los pueblos es un género de la república, una especie de república *gamonalicia*, apoyada por la aristocracia tinterilla (Samper 1976).

El Estado colombiano no solo no ha conseguido controlar todas sus fronteras y monopolizar el uso legítimo de la violencia, con lo cual no ha podido evitar la guerra civil. Tampoco ha logrado aquello que Tilly denomina el *dominio directo* sobre los territorios y las poblaciones, es decir, no ha conseguido eliminar a los intermediarios o al menos evitar sus desbordamientos y su autonomía en las localidades en donde ejercen poder (1990: 99).

La reciente entronización de las estructuras mafiosas en las regiones y localidades del país es un capítulo más de una larga historia de ausencia y debilidad institucional en estos territorios. Esa historia viene desde la Colonia pero, por diferentes razones,¹¹ se hace más notoria y problemática después de la independencia. Una vez expulsados los españoles, el Estado intentó llegar a las regiones a través de los intermediarios locales, sobre todo curas, caciques políticos y gamonales. Ellos formaron toda la cadena clientelista que serviría de intermediación entre el Estado central y la población local. La falta de oportunidades económicas y el carácter cerrado de las jerarquías sociales convertían a la actividad política en uno de los pocos mecanismos que las clases medias tenían para ascender socialmente, o simplemente para escapar al ostracismo de la pobreza.

Civilización y barbarie

Los colombianos tenemos una relación ambivalente con la tierra y con el espacio geográfico que nos rodea: somos amantes de la naturaleza, nos sentimos orgullosos de su exuberancia, de sus paisajes, y pensamos que sus riquezas nos sacarán al-

11 Entre otras el control que ejercía la Iglesia en el campo.

gún día del subdesarrollo. Sin embargo, de otra parte, vemos el campo y la naturaleza como algo externo a nosotros, como lo que no es urbano y en donde ni la cultura, ni la civilización han llegado todavía (Serje 2005). Un colombiano en el exterior siempre hablará de la belleza de las montañas de su país, de sus mares y de sus selvas, pero hará todo lo posible por mostrar que vive en una ciudad, que no es campesino y que al campo solo va de vacaciones. El campo es el opuesto del espacio urbano; un opuesto que, en el mejor de los casos evoca nuestras raíces culturales y nuestro pasado pero que no nos identifica con lo que somos. La distancia geográfica es vista como un dato inversamente proporcional a la cultura y la civilización. Mientras más alejado de los centros urbanos se encuentre alguien, menos culto y moderno será.

La manera como los colombianos vemos el espacio rural también tiene sus raíces en una vieja tradición europea —una vez más reproducida y acentuada en América— que opone la ciudad, civilizada y desarrollada, a las tierras rurales, salvajes, pobres y malignas. Esa tradición tuvo incluso su repercusión en las ciencias. A mediados del siglo XVIII Cornelius de Paw y George Buffon, apoyados en Montesquieu, sostuvieron que el temperamento de los pueblos se originaba en el clima y que los climas podían ser benéficos o perjudiciales para el desarrollo humano. Las tierras bajas y el clima cálido, sobre todo en el trópico, son vistas como particularmente inadecuadas para el avance de la civilización. El barón von Humboldt sostenía que la civilización solo puede gestarse en las zonas templadas (Humboldt 1997). En Colombia tuvimos a Francisco José de Caldas, que había leído a Paw y Buffon y que sostenía que el carácter de la gente estaba determinado por las condiciones atmosféricas del sitio en donde vivía. La locuacidad del costeño, la gravedad del indio, la melancolía del campesino andino, todo ello dependía, según Caldas, de la geografía. Así, los indios y mulatos de las tierras calientes, pobres y viviendo bajo un clima abrasador, tenían ideas tan limitadas como sus bienes.

Al respecto, decía el sabio Caldas:

[...] el instinto, la docilidad, el carácter de todos los animales depende de las dimensiones y de la capacidad de su cráneo y de su cerebro. El hombre mismo está sujeto a esa ley general de la naturaleza. La inteligencia, la profundidad, las miras vastas y las ciencias, como la estupidez y la barbarie, el amor, la humanidad, la paz, las virtudes todas, como el odio la venganza y todos los vicios tienen relaciones constantes con el cráneo y con el rostro [...] el ángulo facial, el ángulo de Camper, reúne casi todas las cualidades morales e intelectuales del individuo [...] el europeo tiene 85% y el africano 70% que diferencia entre estas dos razas del género humano. Las artes, la ciencia, la humanidad el imperio de la tierra es el patrimonio de la primera, la estolidez, la barbarie y la ignorancia son los dotes de la segunda. El clima ha formado este ángulo importante, el clima que ha dilatado o comprimido el cráneo ha también dilatado y comprimido el alma y la moral. Los caracteres distintivos de los pueblos que habitan las extremidades del globo, no son sino los productos del calor y del frío (citado por Duchet 1985: 114).

Más tarde, el antioqueño Luis López de Mesa sostuvo algo similar cuando dijo que los colombianos éramos una mezcla de la geografía y los temperamentos de tres continentes: África, Europa y América.

José María Samper, por su parte, sostenía que las condiciones físicas de Colombia han determinado, salvo algunas excepciones, “La aglomeración de lo más sano, inteligente, robusto y vigoroso de su población, en las altas mesetas, las vertientes y montañas y los ricos y amenos valles del interior” (Samper 1953).

Muchas de estas ideas, las cuales alimentaban la célebre dicotomía entre civilización o barbarie, tan presente en los gobernantes de finales del siglo XIX en el sur del continente americano, tenían un tinte racista, o por lo menos transmitían una cierta arrogancia frente a las culturas no occidentales. La barbarie no solo estaba asociada con los pueblos aborígenes, que hablaban otras lenguas y creían en otros dioses, sino incluso con los habitantes de las tierras bajas y cálidas. Los europeos que vinieron al trópico buscaron habitar cerca del mar, para refrescarse con la brisa y poder regresar a su tierra con facilidad, o en las montañas, donde el clima era más benigno y

las fieras y los insectos menos temibles. De ahí su menosprecio por los habitantes de las laderas de los grandes ríos, de las planicies y de las selvas. Algunos llegaron incluso a sostener que todo el trópico, incluidas sus montañas, era una condena para el progreso social y cultural. En Colombia se recuerdan las palabras de Laureano Gómez cuando dijo que esta parte del mundo, en donde faltan las estaciones tanto como los grandes hombres, nada grande ha producido.¹²

No es de extrañar que estas ideas hayan influido, como lo explica Alfonso Múnera, en la construcción de una identidad nacional fundada en valores andinos, localizados en Bogotá, Medellín y Cali, en la cual siempre se vio con recelo lo que sucedía en las tierras bajas y cálidas de la periferia del país (Múnera 1996). Tampoco es de extrañar la terminología utilizada por la iglesia en el mapa 1 sobre “los territorios salvajes de la administración misional”.

La ficción del territorio en el derecho

Los dos rasgos culturales que han sido anotados hasta aquí fueron complementados y reforzados por las instituciones y el derecho. Como se señaló, con el aseguramiento de los territorios y el control de las fronteras el Estado moderno europeo logró una cierta coincidencia entre derecho y geografía. Esta coincidencia se expresa en el célebre principio de territorialidad, según el cual la ley se aplica a todo el territorio nacional sin distinciones de grado, intensidad o geografía. La ley es como la luz de una lámpara que se esparce de manera homogénea sobre la superficie del territorio nacional, igual en el centro que en su periferia.¹³ La idea de territorialidad de la

12 Laureano Gómez también sostuvo que “la región del Pacífico, donde habitan los negros, es un territorio de selva, calor, manglares, bejuco, alimañas y lluvia, lluvia implacable que lo pudre todo y no permite sino el desarrollo de una vegetación fofo y viciosa, adaptada a aquél húmedo medio, donde no hay, ni se ve posibilidad de que pueda existir una cultura humana de importancia” (Gómez 1930: 39).

13 El estudiante de derecho aprende a ver el territorio como un concepto idealizado, despojado de su heterogeneidad geográfica, so-

ley está íntimamente conectada con la de soberanía. El poder soberano, expresado a través de la ley, se ejerce en todos los rincones del territorio nacional sin distinción alguna. Por eso se dice que la soberanía y el territorio, junto con la población, son los tres elementos constitutivos del Estado.¹⁴

A principios del siglo XIX, cuando se llevaron a cabo las revoluciones de independencia, los nuevos Estados latinoamericanos adoptaron las formas constitucionales del Estado europeo, sobre todo de Francia e Inglaterra, y de la joven república de los Estados Unidos. En todos estos países se había logrado construir un Estado lo suficientemente fuerte para pacificar a la sociedad, excluir a los intermediarios, controlar las fronteras e imponer el orden social. Por eso, la idea jurídica de la territorialidad de la ley tenía pleno sentido. El problema estaba en que estas ideas no tenían una correspondencia fáctica, como en el caso de Francia o de Inglaterra, en América Latina. Así las cosas, la territorialidad de la ley tenía un carácter más simbólico que real y más político que instrumental.

Este carácter simbólico del territorio terminó reforzando la cultura de la ajenidad de (y el menosprecio por) la periferia, entendida como un receptáculo de riquezas potenciales en un mundo salvaje e inhóspito. La ficción de la territorialidad de la ley, en unión con la delegación del poder político, hicieron de Colombia un país supuestamente soberano, pero realmente concebido y manejado desde las laderas de los Andes y con una capacidad muy limitada para imponer orden, seguridad y derechos en todo el territorio nacional.

Instituciones y geografía

En esta sección intentamos mostrar la presencia heterogénea del Estado a lo largo del territorio nacional o, para utilizar

cial y cultural, que simplemente es el supuesto físico de la aplicación de las leyes y del ejercicio de la soberanía.

14 Estos elementos del Estado son los que se estudian en el curso de primer semestre denominado “derecho constitucional general” en las facultades de derecho.

la expresión propuesta por Fernán González *et al.* (2003), “la presencia diferenciada del Estado”. Según este autor, el Estado es algo que se construye regionalmente a partir de ciertas dinámicas sociales, políticas y económicas. Aquí no pretendemos describir esas dinámicas, tan solo buscamos mostrar cómo la institucionalidad estatal cambia con los territorios, y cómo dichos cambios pueden estar ligados (en una relación de doble vía) a diferentes factores físicos, políticos, económicos, etc. Para ello utilizamos un indicador de *presencia* institucional (jueces por número de habitantes y por territorio) y dos de *capacidad* institucional (desempeño fiscal y mortalidad infantil). La sumatoria de estos indicadores nos permitirá hablar de mayor o menor institucionalidad, en los términos definidos en la introducción de este libro.

Geografía física

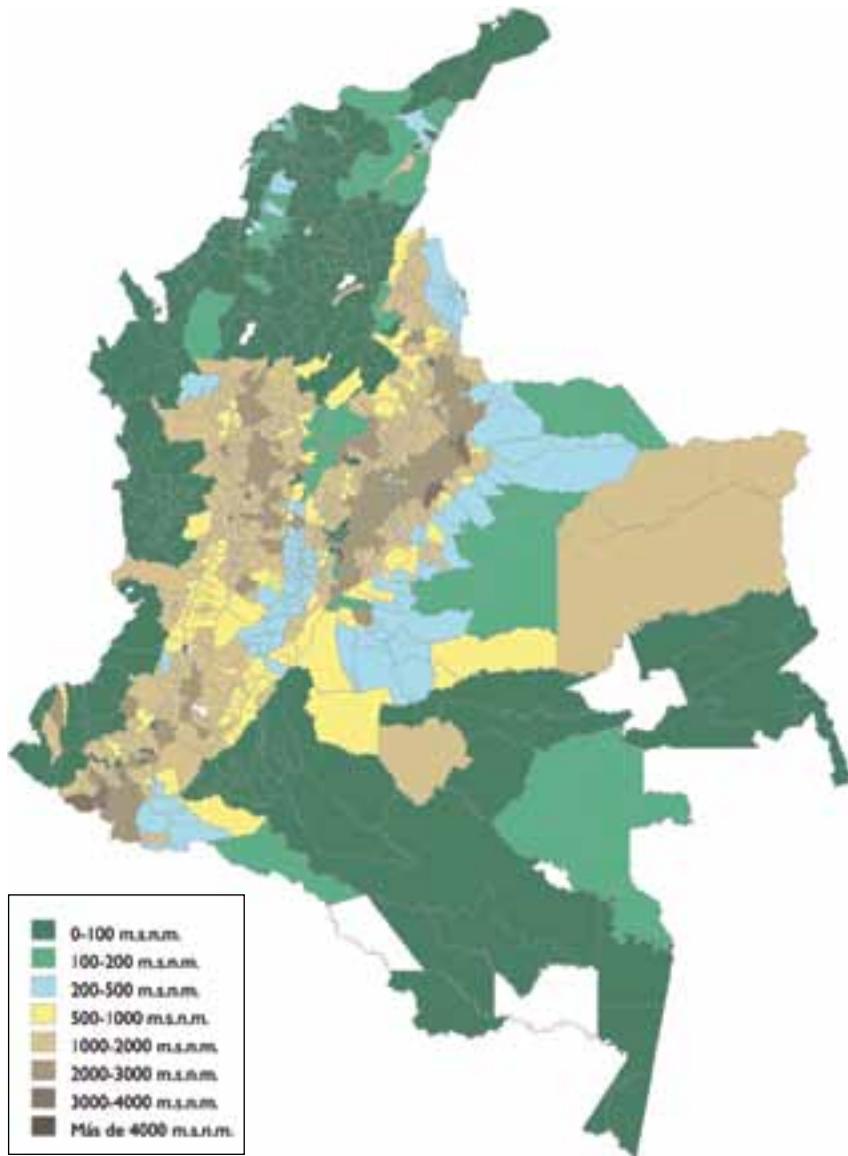
Los dos mapas que presentamos ofrecen información geográfica básica y necesaria para interpretar los análisis que hacemos en este apartado. El primero (mapa 2) contiene información sobre la altura física de los municipios, presentada a partir de los matices hipsométricos utilizados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Como se irá viendo a lo largo de esta sección, existe una relación estrecha entre altitudes medias y medias altas y presencia institucional.¹⁵

El mapa 3 presenta la distribución geográfica del Índice de Ruralidad, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como parte del Informe de Desarrollo Humano de Colombia de 2011 (INDH). El índice define un municipio como rural si a) la densidad es menor de

15 Esta relación podría servir para respaldar la hipótesis de algunos autores que consideran que la geografía determina, al menos parcialmente, el desarrollo económico de los países. Esta es la tesis de Jeffrey Sachs y otros autores (véase por ejemplo Gallup *et al.* 2003). Quienes le dan tal importancia a la geografía se suelen oponer a los autores que le otorgan una gran importancia a la cultura como obstáculo o facilitador del desarrollo. Al respecto véanse Harrison (1985), Harrison y Huntington (2000) y Huntington (2004), entre otros.

MAPA 2

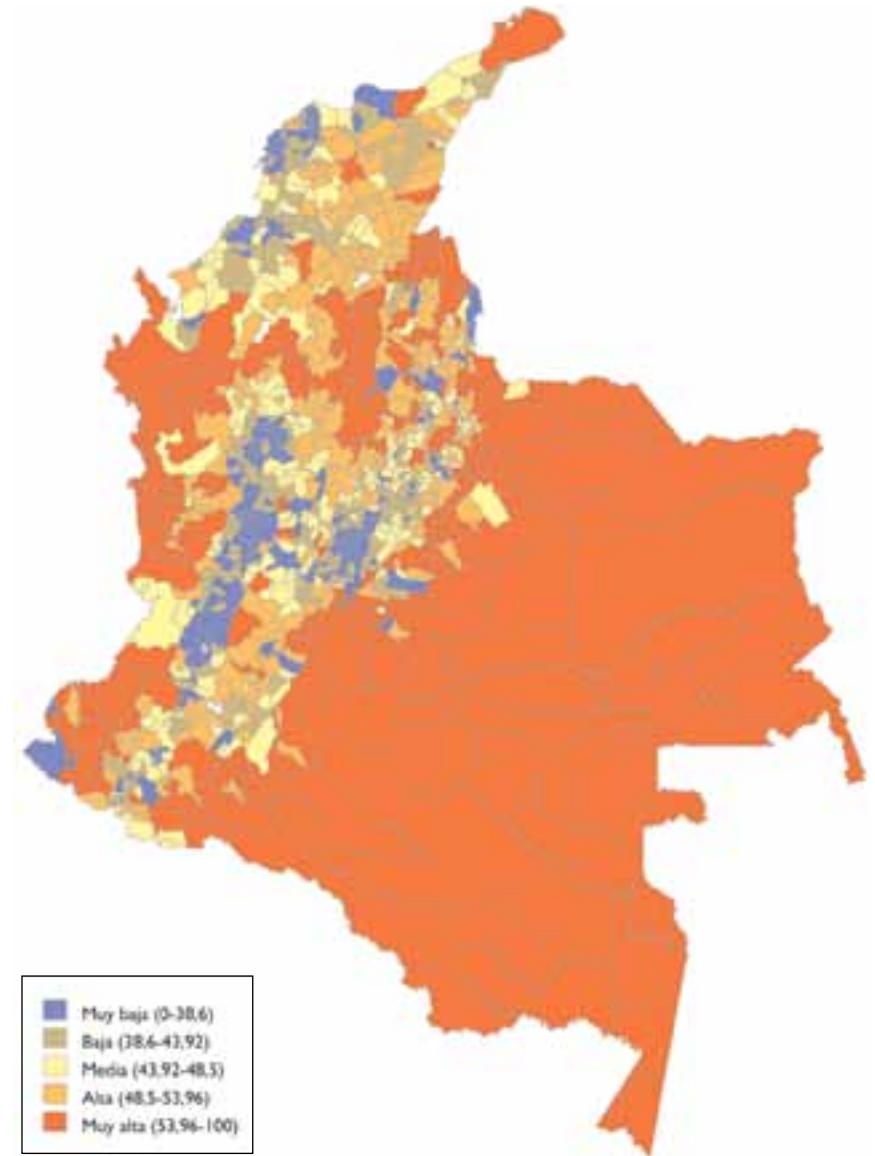
Altura física de los municipios



FUENTE: IGAC. Elaboración Dejusticia.

MAPA 3

Índice de ruralidad, 2005



FUENTE: INDH- DANE. Elaboración Dejusticia.

150 habitantes por km², y si b) se requiere más de una hora de transporte para llegar a una ciudad que supere los 100.000 habitantes. A partir de estos criterios, y de información del Censo de 2005, se construyó una escala de 0 a 100, en donde 100 corresponde al nivel más alto de ruralidad. Los rangos de ruralidad fueron elaborados por el INDH a partir de quintiles (González *et al.* 2010).¹⁶

El mapa no contiene ningún tipo de valoración sobre la institucionalidad de los municipios; solo se limita a indicar qué tan rurales son ellos. En teoría, es posible encontrar un municipio altamente rural y, al mismo tiempo, altamente institucionalizado. Sin embargo, como se verá luego, existe una relación estrecha entre ruralidad —municipios con baja densidad y alejados de ciudades de más de 100.000 habitantes— y bajo desempeño institucional¹⁷. El INDH fija en 40 la frontera entre lo rural y lo no rural, y concluye que el 94,4% de la superficie del país (el 75,5% de los municipios), en la que habita el 31,6% de la población, es rural (González *et al.* 2010).

Como se puede ver, los municipios menos rurales se concentran en la zona andina y en algunos territorios de la Costa Atlántica. Los cinco municipios menos rurales se encuentran en Antioquia, Atlántico y Bogotá, mientras que los cinco más rurales se encuentran en Amazonas, Guainía y Vaupés (González *et al.* 2010). No hay muchas sorpresas.

16 Los rangos utilizados para agrupar los datos fueron tomados, en la medida de lo posible, de la misma fuente de los datos. Así, los mapas de altura o de ruralidad, por ejemplo, son presentados utilizando las categorías definidas por el IGAC y el INDH respectivamente. Para los otros casos se definieron los rangos a partir de desviaciones estándar respecto de la media en la distribución de los datos. En algunos casos en los que la distribución de los datos se concentraba muy cerca de 0, se utilizó el logaritmo natural para normalizar la distribución y optimizar las categorías de desviaciones estándar. Para más información sobre las categorías y los rangos, véase el anexo 1.

17 Ésa es una de las principales conclusiones del IDH: en general el campo sale perdiendo frente a las zonas urbanas en términos de desarrollo humano (PNUD 2011).

Geografía institucional

A continuación nos concentramos en la relación entre geografía e institucionalidad. Para ello, en un primer término, utilizamos los tres índices de institucionalidad señalados más arriba; en segundo término, analizamos algunos contextos relevantes para la presencia del Estado (conflicto armado, concentración de la tierra, desplazamiento forzado, etc.) y, por último, con base en los elementos anteriores, hacemos un análisis más detallado de la relación entre institucionalidad y geografía.

Variables de institucionalidad

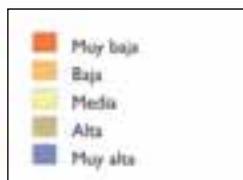
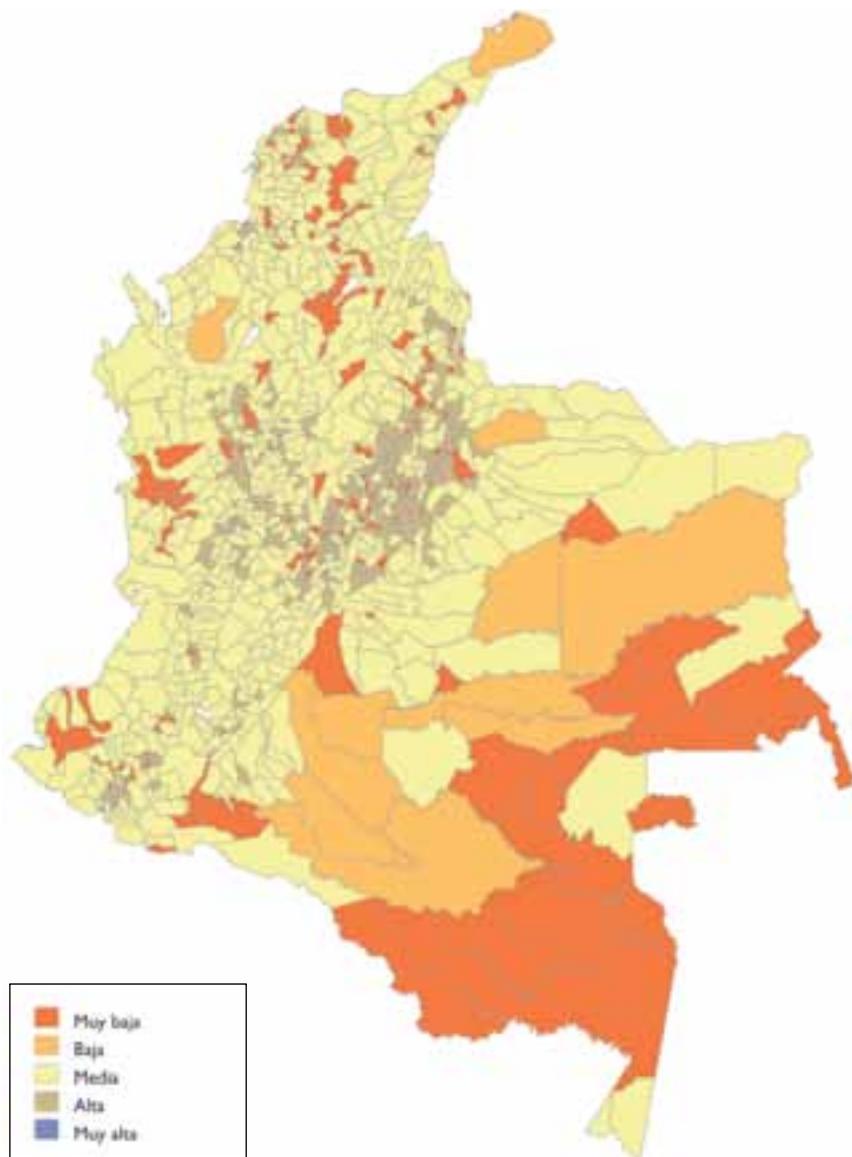
Utilizamos tres variables de institucionalidad. La primera de ellas se refiere a la cobertura del sistema de justicia, la segunda a la prestación estatal de servicios básicos, y la tercera a la gestión y el manejo de los recursos públicos. Estas variables son, respectivamente: a) la presencia de jueces en el territorio nacional, b) la mortalidad infantil y c) índice de desempeño fiscal.

Presencia de jueces

El Estado es una instancia pública a través de la cual se resuelven (y se evitan) los conflictos entre las personas. De ahí la importancia de que haya jueces en todo el territorio de un país. El mapa 4 muestra la presencia de jueces municipales en todo el territorio nacional. Dicha presencia está controlada no solo por población (por cada 100 mil habitantes) sino también por extensión territorial del municipio (por cada 100 km²).¹⁸ El control por población permite tener en cuenta el hecho de que en municipios con pocos habitantes no se necesita tener la misma cantidad de jueces que en municipios muy poblados, mientras que el control por extensión territorial incluye el espacio territorial en el que tienen que operar los jueces, más allá de diferencias en la población. Aunque tienen la misma pobla-

18 Solo se tuvieron en cuenta los tipos de jueces que se esperaba, por la distribución de competencias, que tuvieran presencia en los municipios: jueces penales municipales, municipales para adolescentes, control de garantías, civiles municipales, promiscuos de familia y promiscuos municipales.

MAPA 4
Presencia de jueces, 2009
(Por cada 100.000 hab./100 km²)



FUENTE: FGN. Elaboración Dejusticia.

ción, un juez de, por ejemplo, Pisba, Boyacá, tiene competencia sobre 466 km² mientras que el de Mirití-Paraná, Amazonas, tiene competencia sobre 16.886 km² (con una geografía más difícil, además). Esta variable, por tanto, pone a hablar a los municipios sobre presencia de jueces en un mismo idioma.¹⁹

La variable presencia de jueces no mide la eficiencia del sistema de justicia, ni la corrección de las decisiones judiciales, ni el nivel de captura del sistema por parte de actores armados. Solo mide la existencia de juzgados municipales en los municipios del país. A pesar de estas limitaciones, el hecho de que haya jueces en un territorio es un buen indicio de la presencia del Estado.

Como muestra el mapa 4, la presencia alta y muy alta de jueces municipales se tiende a concentrar en el centro del país, especialmente en el eje cafetero y los departamentos de Boyacá y Cundinamarca, en algunas zonas de la costa atlántica como Barranquilla, y en algunos municipios del suroccidente del país. La baja y muy baja presencia de jueces se distribuye en algunos municipios de Nariño, Chocó, Antioquia, Magdalena y Bolívar y, especialmente, en grandes porciones del sureste del país, muchas de ellas con presencia de actores armados (Caquetá, Meta y Vichada).

Mortalidad infantil

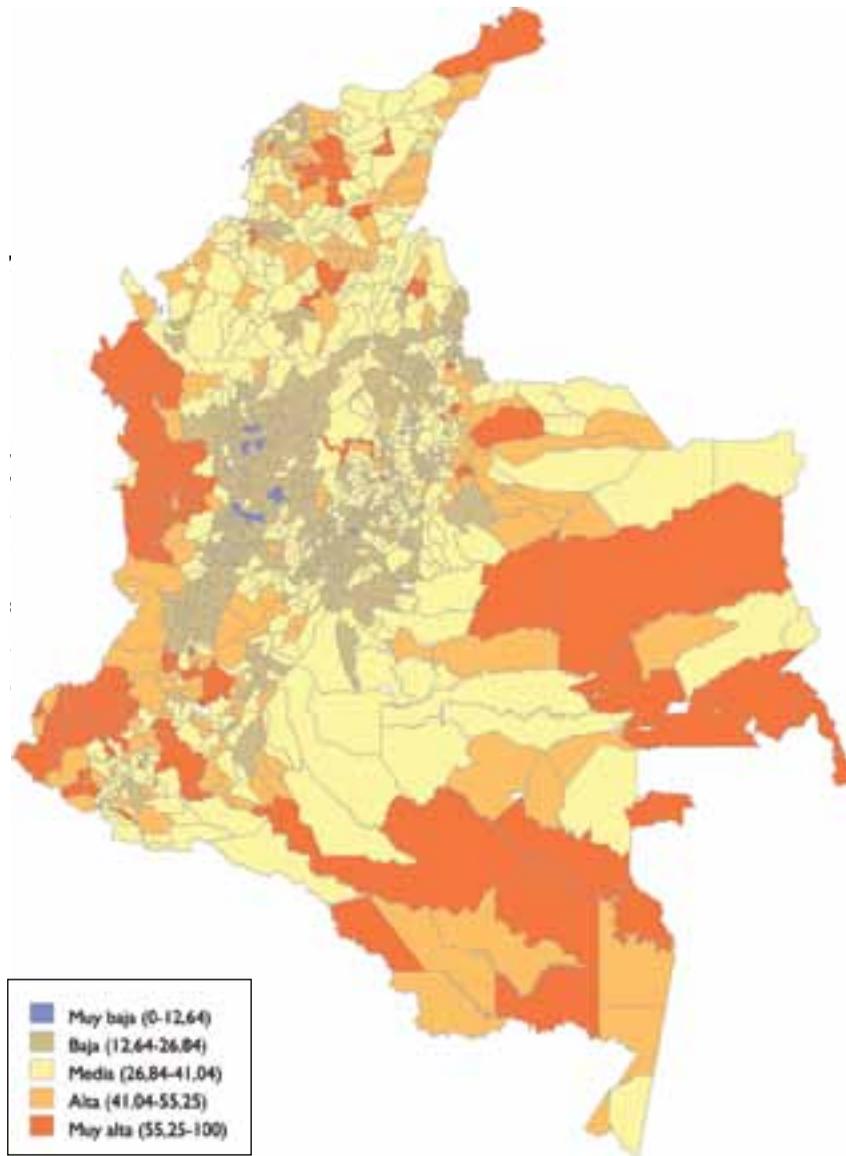
Los indicadores de mortalidad infantil son mucho mayores en las zonas periféricas del país (ver mapa 5).²⁰ Este indicador es útil en la medida en que muestra resultados concretos de las políticas de salud pública, y no solamente la inscripción formal de los ciudadanos al sistema de salud. Este patrón se repite para las mediciones de necesidades básicas insatisfechas,

¹⁹ Las categorías de los rangos fueron definidas a partir de desviaciones estándar, tal como se presenta al final del capítulo en el anexo.

²⁰ La tasa de mortalidad infantil, tal como la mide el DANE, tiene en cuenta el total de muertes de niños y niñas menores a un año respecto del número total de nacidos en un municipio dado. Las categorías corresponden a desviaciones estándar, como se presenta al final del capítulo.

MAPA 5

Tasa de mortalidad infantil, 2009



FUENTE: DANE/MPS. Elaboración Dejusticia.

para el índice de calidad de vida, para el nivel de asistencia escolar (especialmente para los niños entre 6 y 10 años) y para el porcentaje de analfabetismo, entre otros.

Como muestra el mapa 5, las tasas más bajas de mortalidad infantil se encuentran en la zona andina del país, en el eje cafetero, Cundinamarca y Boyacá. En el Valle del Cauca y en algunos municipios de la Costa Atlántica también hay municipios con tasas bajas y muy bajas. No sorprende, tampoco, que los municipios de Chocó, Nariño, Amazonas, Guainía, Vichada, La Guajira y Atlántico tengan tasas tan altas de mortalidad. En síntesis, la periferia geográfica del país sistemáticamente tiene tasas más altas de mortalidad infantil.

Desempeño fiscal

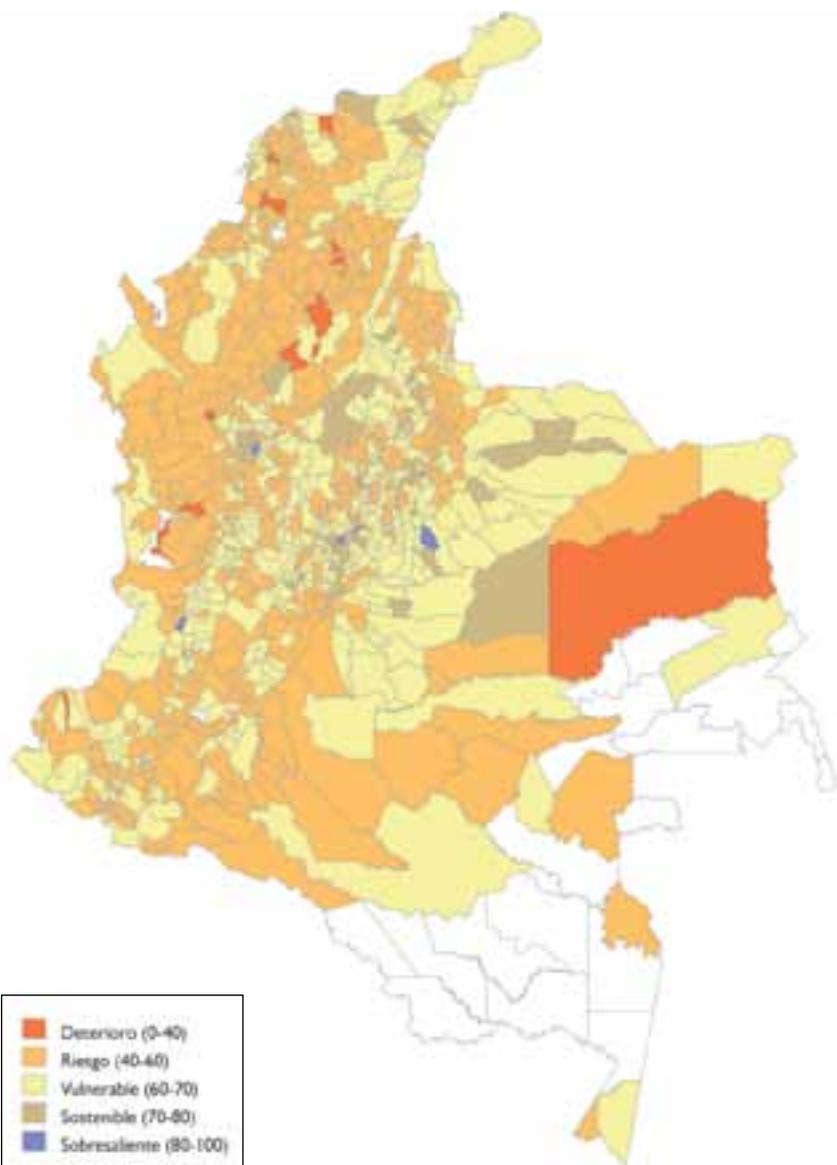
Una de las dimensiones del desempeño institucional es el manejo de los recursos públicos, y uno de los aspectos de esa dimensión es el desempeño fiscal. Para tal efecto, utilizamos el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) creado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el cual mide el manejo eficiente de los recursos desde un punto de vista fiscal. En el mapa 6 se muestran los resultados de este índice para el año 2009.²¹

En el mapa 6, sobre desempeño fiscal, se muestra cómo la relación entre centro y periferia es compleja, tanto sincrónica como diacrónicamente. Es compleja *sincrónicamente* porque en algunas dimensiones del desempeño, en este caso aspectos concretos del desempeño fiscal, ha existido una cierta convergencia entre los municipios. Aunque la mayoría de los municipios con un desempeño fiscal “alto” se siguen concentrando en el centro del país, algunos “periféricos” también se destacan; este es el caso de ciertos municipios del Casanare, Meta, Arauca, Cesar y La Guajira. Es probable que esto se deba a las grandes cantidades de dinero que obtienen por regalías, y que se traducen en mayor capacidad para respaldar su endeuda-

21 Las categorías utilizadas para presentar los datos en el mapa corresponden a las definidas por el DNP (2010).

MAPA 6

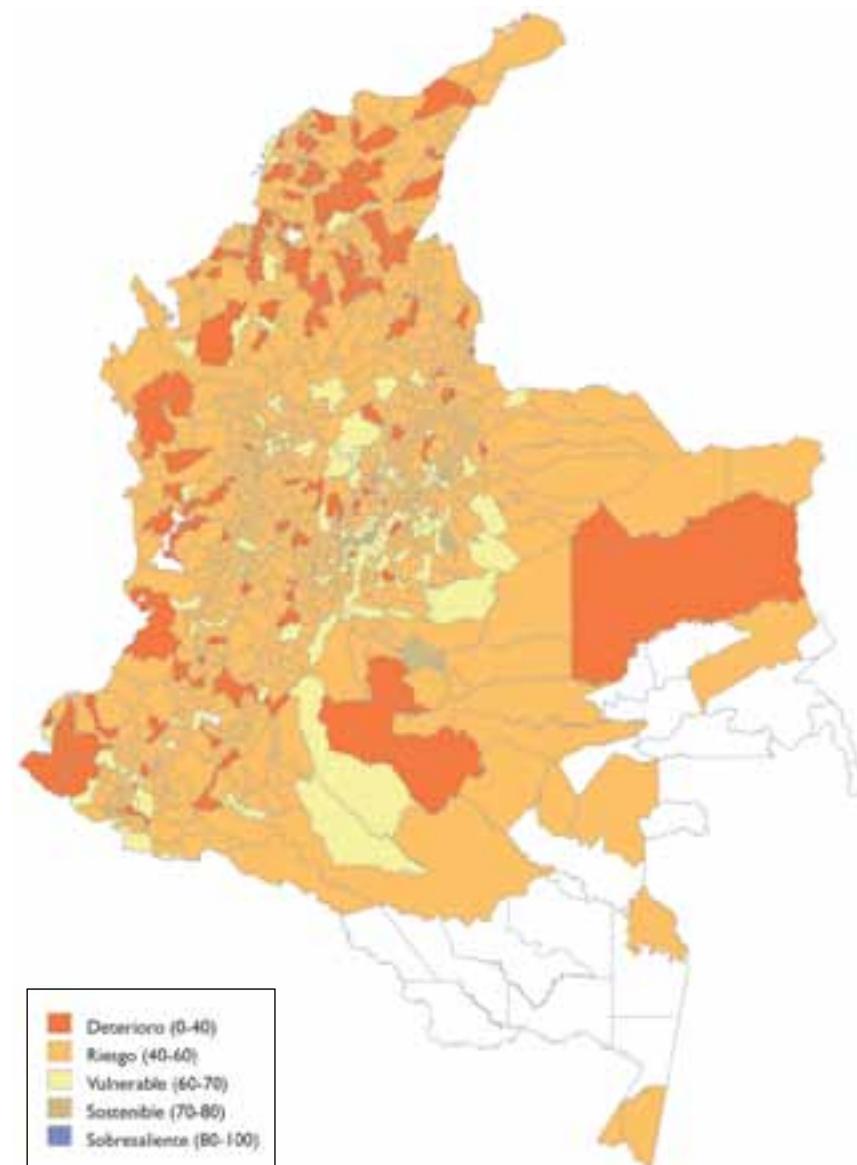
Índice de desempeño fiscal, 2009



FUENTE: DNP. Elaboración Dejusticia.

MAPA 7

Índice de desempeño fiscal, 2000



FUENTE: DNP. Elaboración Dejusticia.

miento, y en mayor inversión (dos subindicadores del índice). Es de anotar también que algunos otros municipios de Nariño, Antioquia, Cauca e incluso Caquetá (Solano) son “vulnerables”, pero están mejor que otros municipios más céntricos del país.

En segundo lugar, la relación entre centro y periferia es compleja *diacrónicamente*, dado que cambia con el paso del tiempo. El mapa 7 muestra el índice de desempeño fiscal para el año 2000, uno de los primeros años para los que se calculó. Si se compara con los resultados del año 2009, se puede ver que ha habido una importante mejoría en el desempeño fiscal en el país, y que muchos municipios periféricos, especialmente los del oriente, han pasado de estar en “deterioro” y en “riesgo” a ser *apenas* “vulnerables”.

El Índice de Desempeño Integral del DNP

En el mapa 8 se muestra la evaluación que el Departamento Nacional de Planeación hace del desempeño integral de los municipios para el año 2009.²² La metodología para calcular el Índice de Desempeño Integral, que fue creado en 2005 por el DNP, ha sido ajustada a lo largo de los años y por esa razón no la utilizamos en otras partes de este libro para hacer análisis estadísticos transversales en el tiempo.

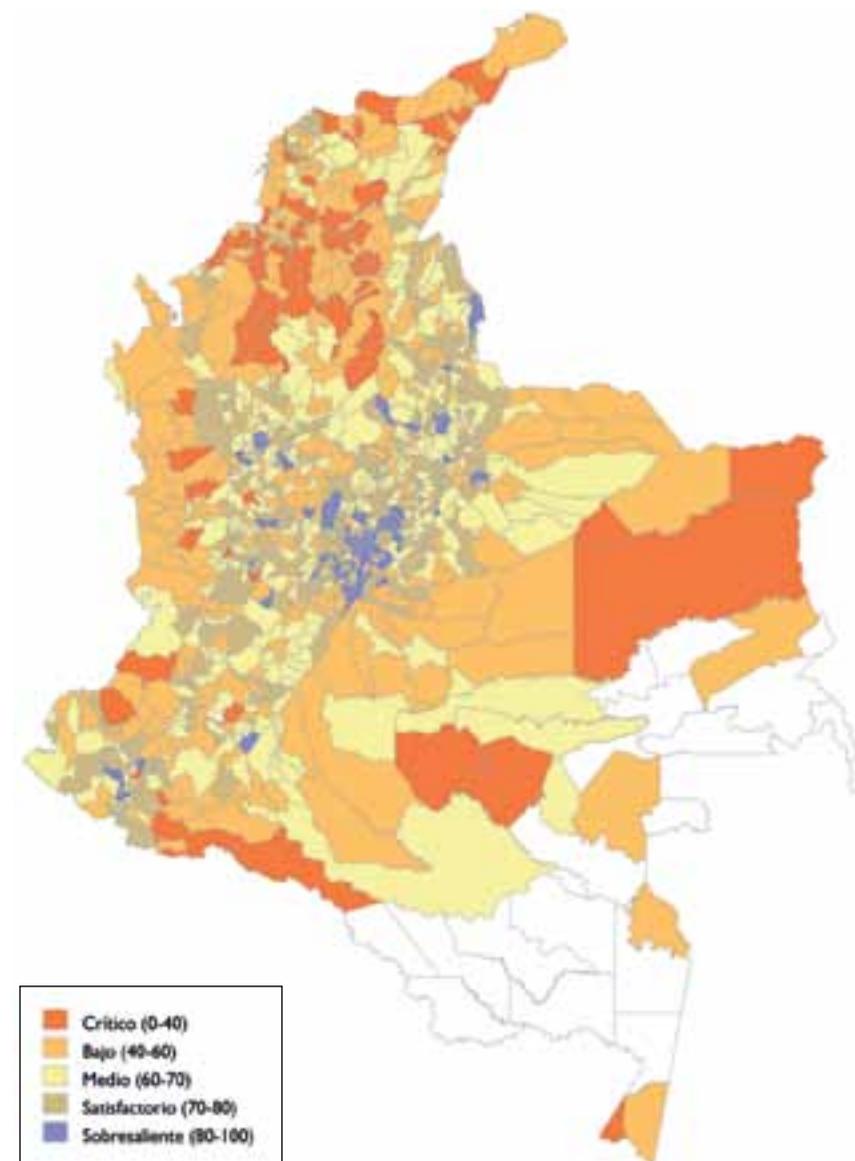
Los rangos utilizados para cada una de las categorías son los mismos que utiliza el DNP al hacer los análisis y las clasificaciones del desempeño de los municipios.

Aunque hay algunas excepciones, el patrón es relativamente claro: los municipios con mejor desempeño institucional se encuentran en el centro del país, principalmente en las zonas andinas, en los santanderes, Boyacá y en algunos municipios de Nariño.

²² El índice está compuesto por seis subíndices que miden diferentes dimensiones relevantes del desempeño municipal: eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales, capacidad administrativa, desempeño fiscal y gestión. Para más información sobre la metodología utilizada para la construcción del índice, véase DNP (2005). Disponible en la URL: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/1aMetod_desem_mpal.pdf.

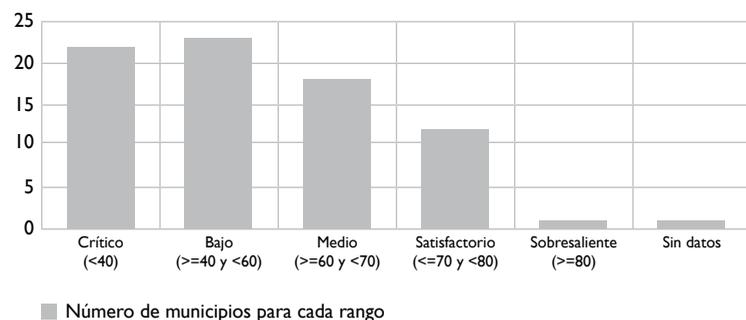
MAPA 8

Índice de desempeño integral, 2009



FUENTE: DNP. Elaboración Dejusticia.

GRÁFICA I
Desempeño integral
de municipios fronterizos



FUENTE: DNP.

Ahora bien, es importante aclarar que los municipios con altos ingresos de regalías han mejorado su desempeño municipal, pero no tanto por la mejora en la cobertura de servicios públicos, sino, como sugiere el mapa 6, por contar con buenos indicadores fiscales (gracias a las abundantes regalías)²³.

Otra manera de ilustrar el bajo desempeño institucional de la periferia consiste en mirar lo que ocurre en los 77 municipios fronterizos del país. La gráfica 1 muestra la distribución de estos municipios en las categorías de desempeño institucional definidas por el DNP.

De estos 77 municipios, 22 tienen un desempeño crítico, 23 bajo, 18 medio, 12 satisfactorio y solo uno desempeño sobresaliente. Esta distribución, además, está relacionada con el hecho de que el desempeño integral de estos municipios sea, en promedio, diez puntos menor al del total de municipios del país.

Contexto en el que operan las instituciones

A continuación mostramos algunos mapas que si bien no tienen que estar relacionados directamente con la institucionalidad,

²³ Para un análisis más detallado del impacto de las regalías en los municipios, véase el capítulo 5 de este libro. Allí se muestra por qué el desempeño integral municipal de estos municipios se debe más a mejoras en los indicadores fiscales que a la mejora en la cobertura de servicios públicos.

dad, sí la reflejan de manera indirecta. Ellos son, el número de personas desplazadas por la violencia, la densidad de cultivos ilícitos, el número de acciones armadas por parte de los diferentes actores del conflicto y el nivel de concentración de la propiedad de la tierra. En principio, y con las salvedades que hacemos más adelante, estos mapas reflejan una mayor o menor institucionalidad.

Desplazamiento forzado

El mapa 9 ilustra la ubicación espacial del fenómeno del desplazamiento forzado, que es una consecuencia directa de la falta de presencia estatal (o de una presencia ineficaz). Este mapa muestra el número de personas desplazadas por municipio de expulsión para el año 2009, de acuerdo con información del Registro Único de Población Desplazada (RUPD).

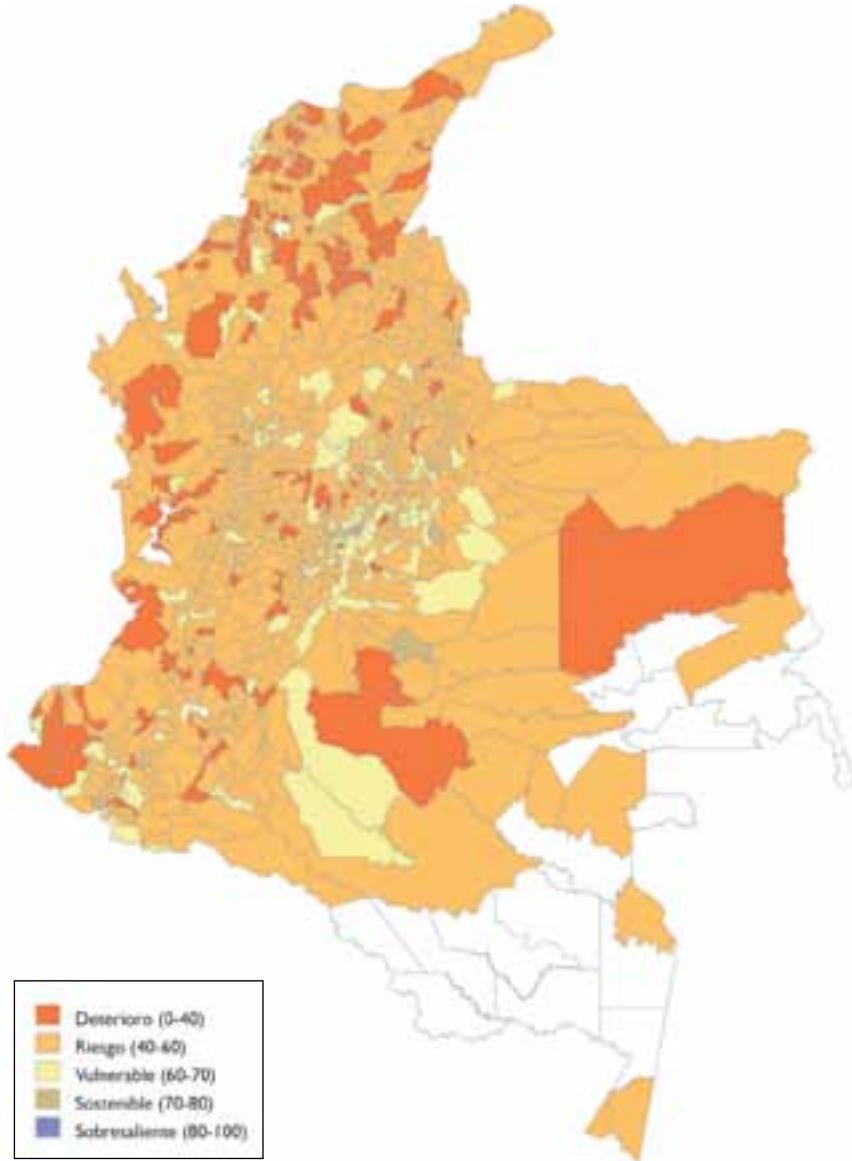
Se aprecia cómo la situación de desplazamiento forzado, aún para el año 2009, seguía siendo crítica y muy extendida a lo largo de todo el territorio. También se observa un patrón claro de migración de la población, en el sentido de que es la periferia la que expulsa población hacia el centro. Algunas zonas de Cundinamarca, Boyacá, Costa Atlántica, suroccidente del país y Amazonia se caracterizan por no tener, o tener muy bajos niveles de desplazamiento forzado, mientras que en el resto del país el desplazamiento es frecuente. Así, quienes viven en un municipio periférico tienen más probabilidades de ser desplazados que quienes viven en el centro del país. Ha sido justamente ahí a donde se han dirigido las víctimas, buscando las bondades de la institucionalidad (seguridad, acceso a servicios, etc.).

Densidad de cultivos ilícitos

Los datos de densidad de cultivos ilícitos —del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos de las Naciones Unidas (Simci)— muestran un patrón similar al de los mapas anteriores (mapa 10). Allí donde las condiciones naturales lo permiten pero, sobre todo y como lo iremos mostrando a lo largo de esta sección, donde la presencia del Estado ha sido débil, la

MAPA 9

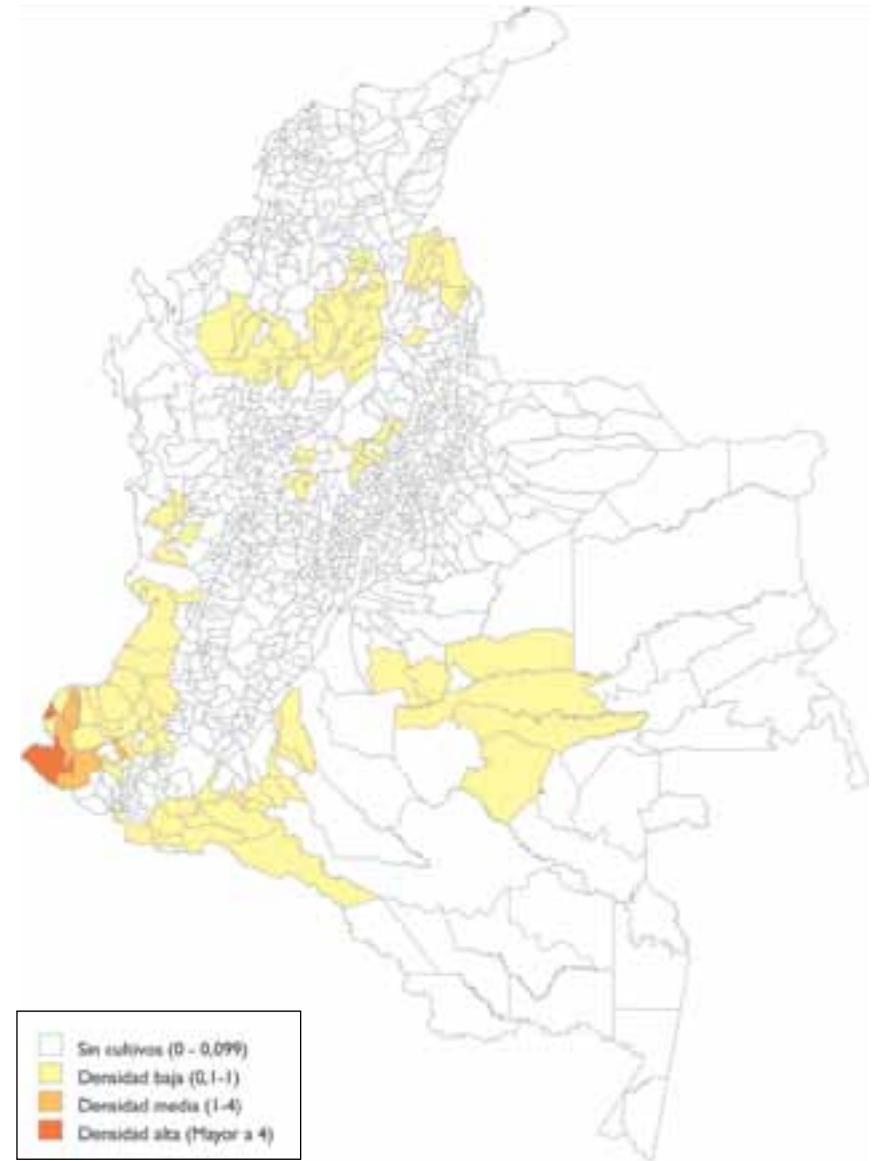
**Desplazamiento forzado
por número de personas expulsadas, 2009**



FUENTE: RUPD/ Vicepresidencia de la República. Elaboración Dejusticia.

MAPA 10

**Densidad de cultivos ilícitos, 2009
Hectáreas de coca por km²**



FUENTE: Simci. Elaboración Dejusticia.

densidad de cultivos ilícitos es más alta.²⁴ No sobra anotar que los cultivos nunca llegan solos; por lo general vienen acompañados de una serie de problemas sociales que van desde la presencia de grupos armados, hasta los daños ambientales como consecuencia de las fumigaciones. Además, resulta preocupante que, aunque la cantidad de cultivos de coca se redujo prácticamente en un 60% entre el año 2000 y el 2009 (de 163.290 ha a 68.027 según el Simci), el número de municipios con cultivos de coca aumentó en un 21,8% durante el mismo periodo (de 179 a 218). Este dato pondría en duda la capacidad institucional de ciertos municipios para contener los traslados de cultivos —el efecto “globo” — generados por los programas de erradicación forzosa y voluntaria implementados por el gobierno central.

Acciones armadas

Aunque no es exhaustiva, una buena forma de representar geográficamente el conflicto consiste en mostrar la distribución de las acciones armadas de los diferentes actores (ejército, guerrillas y paramilitares) en el territorio. Esto es justamente lo que hace el mapa 11 para el año 2009.²⁵

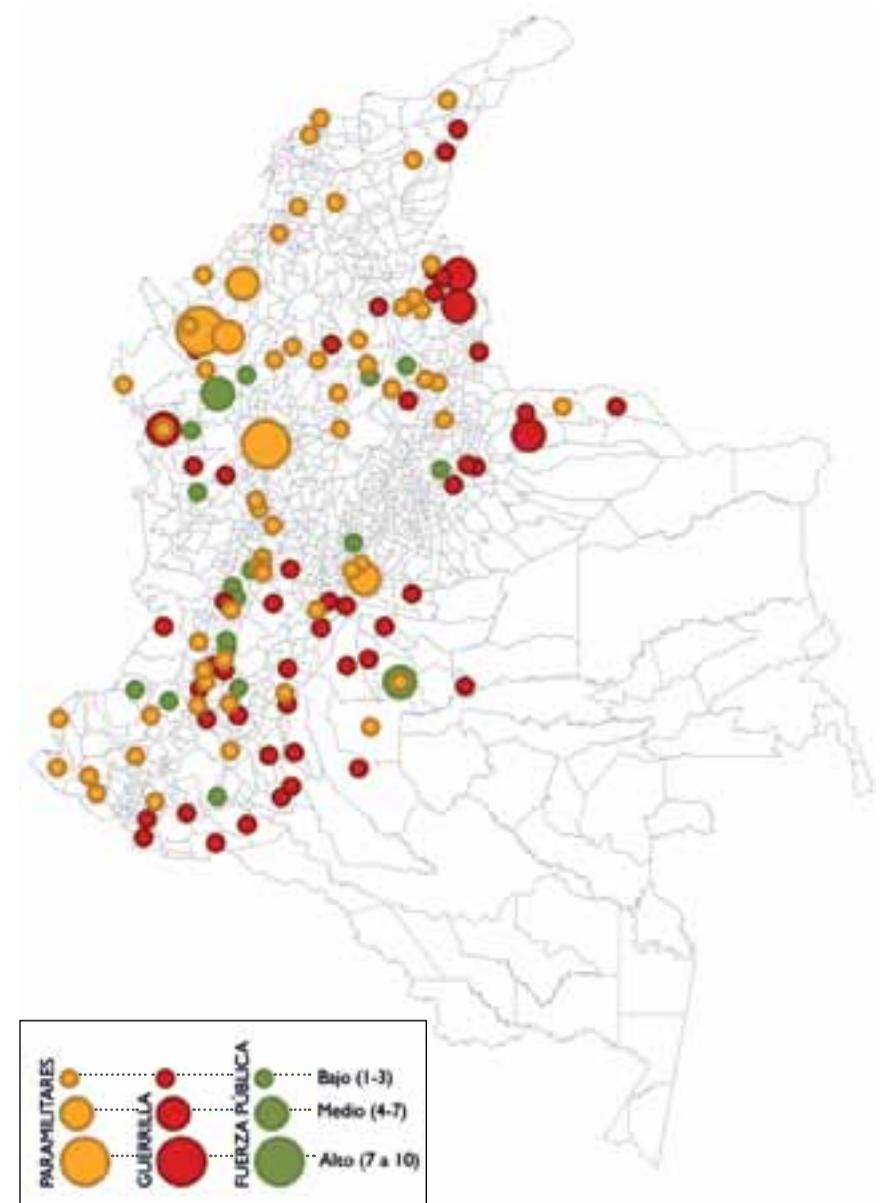
Las acciones de cada uno de los grupos armados se concentran en zonas específicas del país. En el suroccidente —desde

24 Los rangos de este mapa fueron construidos a partir de los rangos utilizados por el Simci para ilustrar densidad de cultivos ilícitos en el país. Sin embargo, queremos destacar que el rango “densidad baja”, que va de 0,1 a 1, excluye todos los municipios que tienen cultivos ilícitos pero con una densidad entre 0 y 0,1. Esta “ligera” modificación excluye del mapa 116 municipios que aparecen como si no tuvieran cultivos, cuando en realidad sí los tienen, aunque en densidades muy bajas. Sin embargo, reproducimos los rangos utilizados por el Simci para hacer un mayor énfasis en los municipios con mayores densidades de cultivos ilícitos, aclarando que la categoría “sin cultivos” corresponde tanto a los municipios que no tienen cultivos ilícitos como a los que tienen una densidad menor a 0,1. Véase UNODC (2010: 9).

25 Los datos corresponden a los informes *Noche y Niebla* del Cinep, procesados posteriormente por Miguel García. Para más información sobre cómo se elaboró esta base de datos, véase el capítulo 3 de este libro. Los rangos corresponden a intervalos iguales en la escala de 1 a 10. No sobra aclarar que la inclusión del Ejército en el grupo de los actores del conflicto no implica un juicio de valor sobre sus acciones, ni menos aún un cuestionamiento sobre su legitimidad.

MAPA 11

Acciones militares de actores del conflicto, 2009



FUENTE: García *et al.* (2011) con datos de Cinep. Elaboración Dejusticia.

el piedemonte hasta el Pacífico, pasando por Huila, Tolima, Valle del Cauca, Cauca y Nariño— tanto las guerrillas como los grupos paramilitares (o neoparamilitares, o Bacrim, como se les quiera llamar) tienen una fuerte presencia. Sin embargo, son las guerrillas las que parecen tener un predominio sobre este territorio. En el norte, el panorama es el inverso. Más que las guerrillas —las cuales hacen presencia en el Catatumbo y en el sur de la Sierra Nevada de Santa Marta—, son los paramilitares los que tuvieron una mayor presencia armada en 2009.

Las zonas sin acciones armadas también llaman la atención. El oriente del país, algunas zonas de Chocó y otras del sur de Bolívar no tuvieron, en el 2009, muchas acciones armadas. En el caso de Chocó y del extremo oriente, los resultados no sorprenden. Sin embargo, en el caso del sur de Bolívar se esperaría un mayor número de acciones armadas, lo cual se podría explicar por la presencia intensiva que el ejército hizo en la zona durante los años anteriores. Infortunadamente estas cifras, por sí solas, no son suficientes para mostrar el nivel de control del territorio por parte de los actores; solo muestran el nivel de confrontación. Esto significa que zonas sin acciones armadas pueden representar un control absoluto del territorio por parte del Estado o, paradójicamente, el control absoluto por parte de un grupo armado.²⁶

Concentración de la propiedad de la tierra

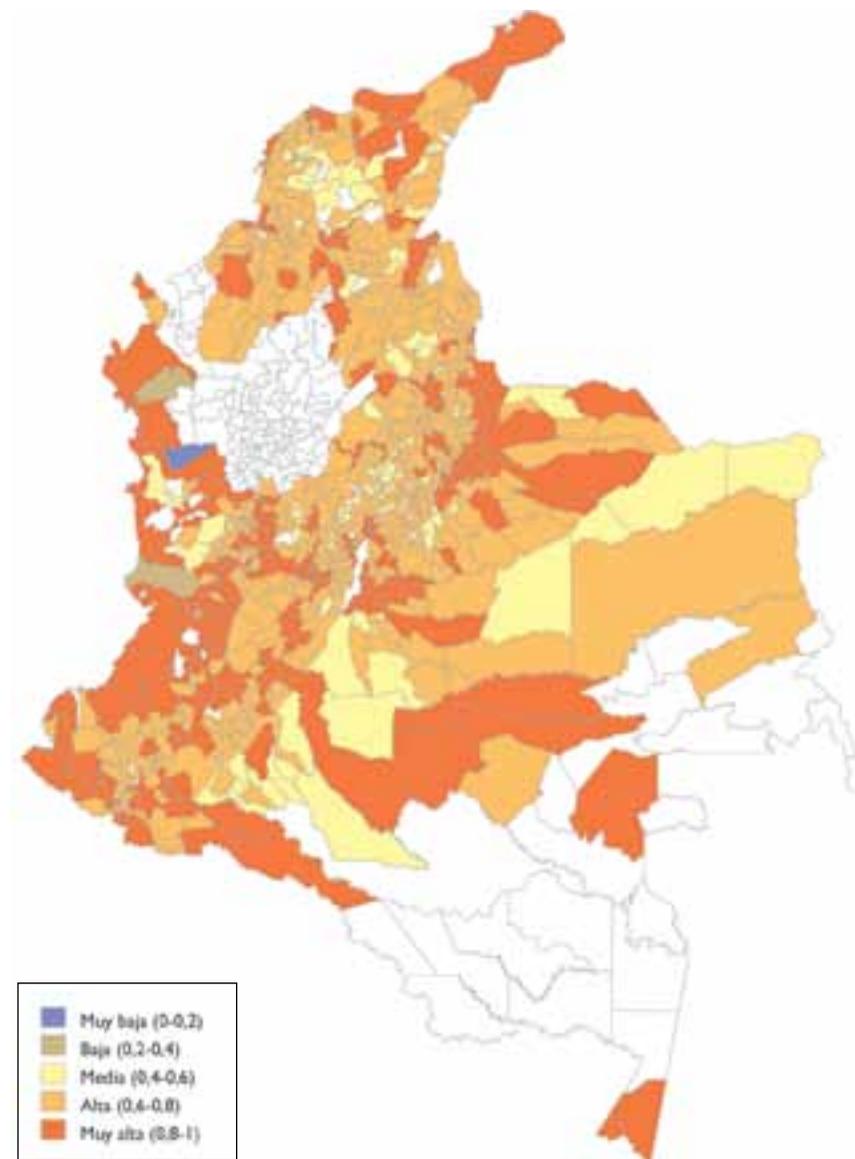
El mapa 12 presenta los niveles de concentración de la propiedad de la tierra, lo cual puede ser un reflejo tanto de patrones históricos de desigualdad en la propiedad, como de la mayor presencia de actores armados y la incapacidad institucional para contener el despojo.²⁷ Los datos dan cuenta de un fenómeno de alta concentración de la tierra, algo que está particu-

²⁶ Para un análisis más integral de la presencia de los grupos armados véase el capítulo 3 de este libro.

²⁷ Véase, entre otros, Ibáñez (2009). Para saber más sobre la relación entre desempeño institucional, concentración de la tierra y conflicto armado, véase el capítulo tres de este libro.

MAPA 12

Índice Gini de concentración de la tierra por tamaño de predios, 2009



FUENTE: IGAC. Elaboración Dejusticia.

larmente acentuado en el caso de la franja del pacífico, desde Chocó hasta Nariño (salvo Buenaventura) y de algunos municipios de Caquetá, Meta, Boyacá y Magdalena, todos estos caracterizados por contar con presencia de grupos armados.²⁸

Este mapa también pone en evidencia el hecho de que la concentración de la tierra es un fenómeno que no solo está presente en la periferia.

Geografía e institucionalidad

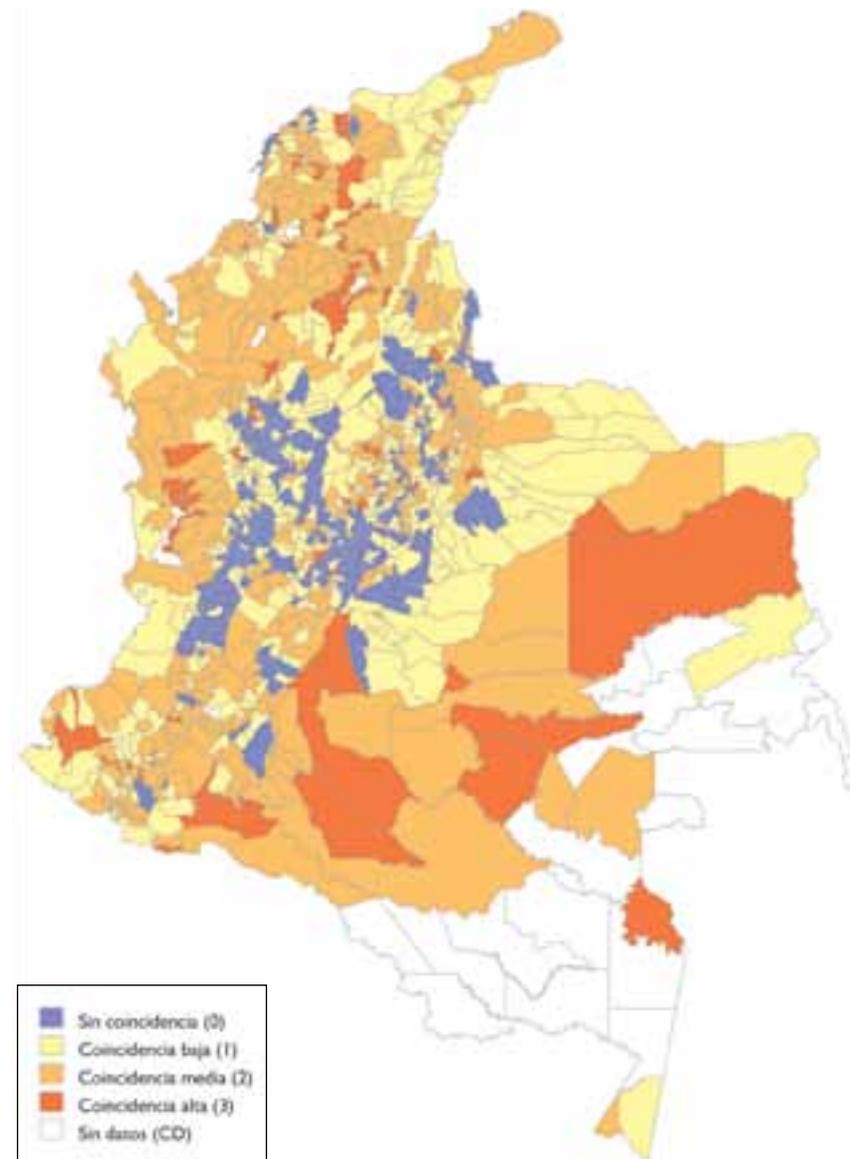
En este apartado presentamos un mapa agregado (mapa 13) que recoge las tres variables del desempeño institucional definidas en este libro (presencia de jueces, mortalidad infantil y desempeño fiscal). Para cada una de estas variables se agruparon los datos en cinco niveles (muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto). Se seleccionaron, para cada caso, los dos niveles representativos del más bajo desempeño institucional: 1) mortalidad alta y muy alta; 2) desempeño fiscal en deterioro y en riesgo, y 3) presencia de jueces baja y muy baja, los cuales denominamos factores de bajo desempeño institucional. El mapa mide la coincidencia de estos factores en una escala de 0 a 3.²⁹

Este mapa agregado reitera la tendencia vista en los mapas anteriores, es decir, una relativa desinstitucionalización de la periferia del país. A medida que nos vamos alejando del centro geográfico va aumentando el bajo desempeño institucional. Sin embargo, es importante aclarar que, por un lado,

28 Infortunadamente, la información sobre la concentración de la tierra no es manejada de manera uniforme por el IGAC para todo el país. En algunos municipios y departamentos la información es recolectada y administrada por entidades descentralizadas, bajo criterios y ritmos diferentes. Por esa razón no ha sido posible acceder a información sistemática y longitudinal del departamento de Antioquia y de otros municipios. Los rangos siguen los criterios utilizados por el IGAC para agrupar los niveles de concentración de la tierra.

29 Así, si por ejemplo la tasa de mortalidad infantil para un municipio fue alta o muy alta para el año 2009, este resultado se entendió como un “factor de bajo desempeño institucional”. Dependiendo del número de variables en las que el municipio obtuvo un factor de bajo desempeño (ninguna, una, dos o tres), se definió el nivel de coincidencia como “sin coincidencia”, “coincidencia baja”, “coincidencia media” o “coincidencia alta” respectivamente.

MAPA 13
Coincidencia de factores
de bajo desempeño institucional, 2009



FUENTE: MPS/DANE/FGN/DNP. Elaboración Dejusticia.

hay algunas zonas que podríamos denominar “periferias internas”, es decir, zonas territoriales que no están pegadas a las fronteras (Sur de Bolívar, Norte de Nariño, Cauca, Magdalena Medio, etc.), y que son espacios de exclusión de la institucionalidad que parecen ir avanzando en contravía de la legalidad y que, de otra parte y en sentido inverso, algunas zonas periféricas parecen estar en proceso de incorporación institucional.

En relación con las periferias internas distinguimos dos zonas. La primera de ellas corresponde al corredor que conecta el suroriente del país con el océano pacífico y comprende los departamentos de Caquetá, Huila, sur del Tolima, norte de Nariño, sur del Valle del Cauca y Cauca. Este territorio coincide, de acuerdo con el mapa 11, con la zona de mayor número de acciones armadas guerrilleras en 2009. Históricamente, este territorio se ha caracterizado por una fuerte presencia de grupos armados —tanto guerrillas como paramilitares— y hoy es refugio del comando central conjunto de las FARC, la columna móvil Jacobo Arenas e incluso de Alfonso Cano, jefe del estado mayor de las FARC (López 2010).³⁰ Como si fuera poco, las cifras de cultivos ilícitos, desplazamiento forzado y concentración de la tierra son también muy elevadas en esta parte del país.

La segunda zona está comprendida por el territorio que va desde el Catatumbo hasta el Urabá chocoano, pasando por el sur de Bolívar, Córdoba y el norte antioqueño. Se trata de un territorio muy extenso, predominantemente de altitud baja (salvo en su extremo oriental montañoso) en donde predominan el latifundio y la crianza extensiva de ganado. Con un índice de ruralidad alto, esta es una zona en donde abundan los cultivos de coca, tiene una enorme importancia el desplazamiento

30 El caso del excongresista de Caquetá Luis Fernando Almario, quien hizo alianzas con las FARC, el ELN y los paramilitares, es una buena muestra de la precaria institucionalidad existente en estos territorios. Para un análisis detallado de cada uno de los departamentos del país recomendamos consultar las monografías departamentales anexadas en López (2010), en las que se presenta información cualitativa y cuantitativa sobre el conflicto armado y los procesos de captura y reconfiguración del Estado en cada uno de los departamentos.

y se caracteriza por un control paramilitar fuerte, salvo en el extremo oriental, en donde tienen presencia las FARC y el ELN. Como puede verse, se trata de una zona con grandes deficiencias en materia de presencia del Estado e implantación institucional, que por ello mismo parte el país en dos: entre la parte montañosa andina de un lado, y las grandes ciudades costeñas, por el otro, en donde el Estado recupera algo de la capacidad institucional que tiene en las montañas. Si se mira esta zona, y en particular esta presencia institucional desde el punto de vista histórico, no solo no se aprecia un proceso de colonización institucional (ni siquiera se aprecia un estancamiento) sino más bien parecería haber una difusión o un fortalecimiento de factores ilegales (narcotráfico, paramilitarismo, corrupción, captura del Estado) en relación con los legales e institucionales.

De otra parte, también existe un territorio donde parece estar sucediendo lo opuesto de lo que ocurre en el eje Catatumbo-Urabá. Se trata de un espacio en donde la institucionalidad parecería, por momentos, estarle ganando terreno a la geografía. Nos referimos al piedemonte llanero que se extiende desde el norte del Meta y Casanare hacia el oriente del país (Arauca, Vichada y Guainía). En los últimos años estos territorios se han vuelto más atractivos por los recursos económicos en juego derivados de la minería, los hidrocarburos y los cultivos agroindustriales. Como señalamos arriba, algunos de estos municipios han mejorado en ciertos indicadores fiscales (especialmente en Casanare, Meta y Arauca). Sin embargo, como mostramos en el capítulo 5 de este libro, esas mejoras no siempre han tenido un impacto correlativo en indicadores sociales. Diferentes grupos armados han tenido una fuerte presencia en estos departamentos, extendiéndose desde Arauca, Boyacá y Cundinamarca hacia el sur, atraídos principalmente por las extorsiones a agricultores, ganaderos y empresas multinacionales. La lucha por los recursos del petróleo, sin embargo, la ganaron los paramilitares (López 2010).

Este patrón general en el que la periferia —interna y externa— vive un rezago institucional, podría justificarse por su me-

nor importancia en términos poblacionales. En efecto, dado que la mayoría de la población colombiana se concentra en la región andina se justificaría una presencia mayor de las instituciones en esta región. Es verdad que la presencia del Estado y su capacidad para actuar no tienen que ser iguales en todo el territorio, especialmente cuando es necesario maximizar los siempre escasos recursos del Estado. Incluso en las zonas urbanas hay diferencias internas en términos de presencia estatal. Sin embargo, el control institucional de la periferia es importante sobre todo cuando esta, como sucede en Colombia, es utilizada por actores armados que desafían al Estado para imponer órdenes legales alternativos. Adicionalmente, el control de la periferia ha adquirido una importancia particular durante la última década como consecuencia del auge de la minería y de la agroindustria, y su incidencia en el modelo económico (Gutiérrez y Zuluaga 2011).

Pero hay algo adicional. No solo la seguridad estatal y el cambio de modelo económico justifican la presencia institucional en la periferia; también la obligación constitucional de proteger los derechos de las personas. De lo dicho anteriormente se desprende que un ciudadano que habita en la periferia del país tiene mayores probabilidades de morir durante la infancia, de ser desplazado, de no asistir a la escuela, de dedicarse a los cultivos ilícitos, de no poder acceder a un sistema penal que tal vez no está presente y, en general, de enfrentarse a una administración local de bajo desempeño integral.³¹ La falta de Estado puede ser también una violación de derechos fundamentales.

Conclusiones

Muchos países tienen una geografía relativamente pareja y homogénea. En Colombia, en cambio, la geografía es desbor-

31 Recomendamos visitar la página web del Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial (Sigot) del IGAC, y observar los diferentes mapas con información social e institucional del país. Lo más seguro es que llegue a esta misma conclusión nuestra (<http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/>).

dante, impredecible, difícil y con mucha frecuencia impositiva. Quizás por eso mismo el contraste tan grande que existe entre las visiones que los colombianos tenemos de la geografía —entre la exaltación romántica de las riquezas naturales y la asimilación pura y simple de la periferia con lo salvaje—.

Incluso en el mundo de la academia y de las políticas públicas son frecuentes las visiones encontradas sobre la geografía. Algunos la ven con una mirada fatalista y la consideran una variable independiente que determina por completo el desarrollo del país. Esto era lo que pensaba el Sabio Caldas (como muchos otros pensadores) a principios del siglo XIX, y todavía sigue teniendo adeptos en todos aquellos que consideran que hay zonas “condenadas” al subdesarrollo, al atraso, en las cuales ya no hay mucho qué hacer.

Nosotros no creemos en esta condena. Fabio Sánchez y Jairo Núñez sostienen que la geografía —medida a partir de la productividad de la tierra, la disponibilidad de recursos naturales (como el agua), la presencia de enfermedades tropicales y la aglomeración de la población— afecta tanto el nivel municipal de ingreso per cápita como su crecimiento. Más aún, ella explicaría entre el 36 y el 47% de la variación en los niveles municipales de ingreso per cápita, y entre el 35 y el 40% de la variación en el crecimiento de ese nivel de ingreso (Sánchez y Núñez 2000). Eso no significa que todo está determinado por la geografía. Los autores encuentran que ella termina siendo más relevante en los municipios pobres que en los ricos; es decir, los municipios ricos superarían gran parte de los obstáculos que la geografía impone al desarrollo (como la distancia a los mercados internos). Según Sánchez y Núñez, factores humanos fruto tanto de intervenciones privadas como de políticas públicas como la educación, la infraestructura o la presencia institucional, son determinantes importantes del desarrollo económico municipal.³²

32 Al respecto, véase el debate entre Jeffrey Sachs (2005) y Lawrence Harrison (2006: 14).

De otro lado, están aquellos autores que subestiman la importancia de la geografía y consideran, en cambio, que son las instituciones, o la cultura, lo que determina la suerte de los países. Según estos, lo esencial es encontrar las instituciones adecuadas que permitan desencadenar el desarrollo económico, social y político. El espacio geográfico es visto como una variable dependiente que se va modificando a medida que las instituciones (adecuadas) progresan (Harrison, 2006).

Lo más probable es que la verdad sobre el papel de la geografía en el desarrollo económico e institucional se encuentre en algún lugar entre estos dos extremos.

En este sentido, creemos que Gallup, Gaviria y Lora (2003) parecen acertar cuando hacen un paralelo entre genética y geografía: la geografía, dicen, es una especie de código genético que determina gran parte de las condiciones de vida y del cual las personas (los municipios) no se pueden desprender. Este código, sin embargo, no debe ser asumido con fatalismo: así como una predisposición genética a un infarto se puede, hasta cierto punto, paliar con cuidados médicos y tratamientos preventivos, los obstáculos que impone la geografía a los municipios se pueden aliviar a través de políticas públicas específicas. Es justamente por eso que las instituciones y la cultura pueden también operar como códigos genéticos que pueden determinar, potencialmente, las condiciones de vida de los pueblos.

Dicho esto, en este capítulo nos hemos concentrado en mostrar, en primer lugar, la manera dispar y heterogénea como la institucionalidad —medida a través de un índice compuesto por la presencia de jueces, la mortalidad infantil y el desempeño fiscal— está esparcida a través del territorio nacional y, en segundo lugar, la coincidencia geográfica que dichas instituciones tienen con fenómenos como el conflicto armado y la concentración de la propiedad de la tierra.

El panorama que hemos encontrado aquí no es el más alentador. Subsisten amplias porciones del territorio colombiano en donde la institucionalidad es baja o inexistente. Esto no es

una novedad: así o peor ha sido la situación del país durante toda su historia. Sin embargo, esa precariedad institucional parece particularmente delicada en los momentos actuales cuando, por un lado, el modelo de desarrollo económico —y de los recursos económicos— se está trasladando de las laderas de las montañas hacia las zonas bajas y cálidas de la periferia, donde la institucionalidad es débil o inexistente, y cuando, además, el poder de la mafia para capturar las instituciones locales no solo no parece debilitarse —por lo menos el negocio del narcotráfico sigue intacto— sino que en muchas regiones se fortalece.

ANEXO 1

Estadísticas descriptivas de los mapas con rangos construidos a partir de desviaciones estándar

Este anexo presenta información adicional sobre la manera como se construyeron los rangos utilizados para agrupar y valorar los datos presentados en los mapas. En la medida de lo posible se tomaron los rangos definidos por la misma fuente de información. Así, los mapas de altura, de ruralidad, de desempeño fiscal, de desempeño integral, de densidad de cultivos ilícitos y de concentración de la tierra se ajustan a los rangos definidos por las fuentes respectivas. Para el mapa de acciones armadas, teniendo en cuenta que la distribución de los datos en los tres casos iba a de 0 a 10, se definieron tres intervalos iguales a partir de los cuales se agruparon los datos. En el mapa de coincidencia de factores de bajo desempeño institucional se definieron las categorías a partir del número de coincidencias, tal como se explica en la nota al pie número 29.

Para los demás mapas se crearon los rangos teniendo como base la media de la distribución de los datos y las distancias respecto de esa media, medidas en términos de desviaciones estándar. ¿Cómo leer entonces el mapa? Basta con imaginar una curva en la que están representados los datos. El punto más alto de la curva corresponde a la media (el promedio). La desviación estándar permite saber qué tan dispersos están los datos en esa gráfica respecto de la media: entre menor sea la desviación estándar, los datos están más concentrados en zonas cerca del promedio y, en el mismo sentido, si es mayor, los datos están menos concentrados. Aquí utilizamos las desviaciones estándar como medidas de distancia frente a la media, y a partir de esas distancias creamos los rangos. Un

ejemplo: si tenemos un conjunto de datos que van de 0 a 100, con una media de 40, y con una desviación estándar de 10, eso significa que los datos tienden a estar concentrados entre 30 y 50. Entonces, el rango “Menor a media -1,5 DE” equivale a “todos los valores menores al valor correspondiente a la media menos 1,5 veces la desviación estándar” (Media -1,5 DE = $40 - 1,5(10) = 25$).

En la mayoría de los casos 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 no se pueden interpretar sustantivamente los rangos para identificar la cantidad de jueces, por ejemplo, que hay en un municipio. Solo para la mortalidad infantil, por la forma de su distribución, no se utilizó el logaritmo natural.

Presencia de jueces (2009)

Rango	Valores rango (logaritmo natural)
Menor a media -1,5 DE	Menor a -3,40
Entre media -1,5 DE y media -0,5 DE	-3,40 - -1,38
Entre media -0,5 DE y media +0,5 DE	-1,38 - 0,65
Entre media +0,5DE y media +1,5 DE	0,65 - 2,67
Mayor media +1,5 DE	Mayor a 2,67

Mortalidad infantil (2009)

Rango	Valores rango
Menor media -1,5 DE	0 - 12,64
Entre media -1,5 DE y media -0,5 DE	12,64 - 26,84
Entre media -0,5 DE y media +0,5 DE	26,84 - 41,04
Entre media +0,5DE y media +1,5 DE	41,04 - 55,25
Mayor media +1,5 DE	Mayor a 55,25

Desplazamiento forzado (2009)

Rango	Valores rango (logaritmo natural)
Menor media -1,5 DE	Menor a 1,25
Entre media -1,5 DE y media -0,5 DE	1,25 - 2,95
Entre media -0,5 DE y media +0,5 DE	2,95 - 4,65
Entre media +0,5 DE y media +1,5 DE	4,65 - 6,34
Mayor media +1,5 DE	Mayor a 6,34

La media y la desviación estándar de los datos de desplazamiento forzado corresponden solo a los municipios en los que se expulsó al menos a una persona. Esto se hizo así para poder crear una categoría aparte que permitiera mostrar geográficamente en cuáles municipios no hubo desplazamiento forzado.

Referencias bibliográficas

Abrams, Philip. 1988. "Notes on the Difficulty of Studying the State". *Journal of Historical Sociology* 1 (1).

Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *The American Economic Review* 91:1369-401.

AFP. 2002. "Colombia tiene más geografía que Estado: vicepresidente". 10/5/2002.

Ancizar, Manuel. 1853. *Peregrinación de Alpha: por las provincias del norte de la Nueva Granada en 1850 i 51*. Bogotá: Echeverría.

Bahamón Dussan, Augusto. 1989. *Colombia, geografía y destino. Visión geopolítica de sus regiones naturales*. Bogotá: Fuerzas Militares.

Bonilla, Víctor. 1969. *Siervos de Dios y amos de los indios. El Estado y la misión capuchina en el Putumayo*. Popayán: Universidad del Cauca.

Bourdeau, George. 1970. *L'Etat*. Paris: Seuil.

Caldas, Francisco José de. 1966. "Estado de la geografía del virreinato de Santafé de Bogotá, con relación a la

economía y al comercio, por don Francisco José de Caldas, individuo meritorio de la Expedición Botánica del Reino, y encargado del Observatorio Astronómico de esta capital". En *Obras completas de Francisco José de Caldas: publicadas por la Universidad Nacional de Colombia como homenaje con motivo del sesquicentenario de su muerte 1816 - Octubre 29 -1966*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Camacho, Salvador. 1890. *Notas de viaje*. Bogotá: Librería Colombiana.

Codazzi, Agustín. 1957. *Geografía física y política de las provincias de la Nueva Granada*. Bogotá: Banco de la República/Archivo de la Economía Nacional.

Crow, John A. 1992. *The Epic of Latin America*. Berkeley: University of California Press.

DNP. 2005. *Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, CAF, PNUD. Recuperado de http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/1aMetod_desem_mpal.pdf.

DNP. 2010. *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2009*. Bogotá: DNP. Recuperado de http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=uNUiDsiG_bQ%3d&tabid=386.

Duchet, Michele. 1985. *Le partage de savoirs: Discours historique, discours ethnologique*. Paris: Éditions La Découverte.

Elias, Norbert. 1982. *Power and Civility. Vol. 2. The Civilizing Process*. New York: Pantheon.

Elias, Norbert. 1986. *El proceso de la civilización. Investigaciones psicogenéticas y sociogenéticas*. México: FCE.

Elias, Norbert. 1990. *La sociedad de los individuos*. Barcelona: Península.

Esquivel, Ricardo. 2001. *Colombia indefensa*. Bogotá: Espasa.

Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gallup, John Luke, Alejandro Gaviria y Eduardo Lora. 2003. *Is Geography Destiny? Lessons from Latin America*. New York: Inter-American Development Bank, Stanford University Press y el Banco Mundial.

Gellner, Ernst. 1977. *Patrones y clientes en las sociedades mediterráneas*. Madrid: Jucar.

Gómez, Laureano. 1930. *Interrogantes sobre el progreso de Colombia*. Bogotá: Minerva.

González, Fernán, Ingrid Bolívar y Teófilo Vásquez. 2003. *Violencia política en Colombia. De la Nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.

González, Jorge Iván, Hernando Vanegas, Mariana Ríos y Edgar Baldión. 2010. "Una nueva mirada a lo rural". *Hechos del Callejón 57*: 17-19.

Gutiérrez, Francisco y Paula Zuluaga. 2011. "Hacia un país minero: retos para el sistema político y el Estado". *Nueva Sociedad* 231: 96-118.

Harrison, Lawrence. 1985. *Underdevelopment is a State of Mind: The Latin American Case*. Lanham: The Center for International Affairs.

Harrison, Lawrence y Samuel Huntington (eds.). 2000. *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. New York: Basic Books.

Harrison, Lawrence. 2006. *The Central Liberal Truth*. Oxford: Oxford University Press.

Humboldt, Alexander von. 1997. *Cosmos, A sketch of a Physical Description of the Universe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven - London: Yale University Press.

Huntington, Samuel P. 2004. *Who are we? The Challenges to America's National Identity*. New York: Simon & Schuster.

Ibáñez, Ana María. 2009. "Forced Displacement in Colombia: Magnitude and Causes". *The Economics of Peace and Security Journal* 4 (1).

Kennedy, Paul. 1987. *The Rise and the Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House.

LeGrand, Catherine. 1988. *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

López, Claudia (ed.). 2010. *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá:

Corporación Nuevo Arco Iris, Congreso Visible, Dejusticia, Grupo Método y MOE.

Mann, Michael. 2003. "La crisis del Estado-Nación en América Latina". En Ann Mason y Luis Javier Orjuela (eds.). *La crisis política colombiana*. Bogotá: Uniandes.

Moore, Barrington. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon.

Moore, Barrington. 1996. *La injusticia: bases sociales de la obediencia y la rebelión*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Mosquera, Tomás Cipriano de. 1866. *Compendio de geografía general, política, física y especial de los Estados Unidos de Colombia dedicado al Congreso General de la Unión*. Londres: Imprenta inglesa y extranjera de H.C. Panzer.

Múnera, Alfonso. 1996. "El Caribe colombiano en la república andina: identidad y autonomía política en el siglo XIX". *Boletín cultural y geográfico XXXIII* (41): 29-49.

Múnera, Alfonso. 2005. *Fronteras imaginadas: la construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano*. Bogotá: Planeta.

North, Douglass, William Summerhill y Barry Weingast. 2000. "Order, Disorder and Economic Change: Latin America vs. North America". En Bruce Bueno de Mesquita y Hilton Root (eds.). *Governing for Property*. New Haven: Yale University Press.

Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.

Olson, Mancur. 1993. "Dictatorship, Democracy and Development". *The American Political Science Review* 87 (3): 567-576.

PNUD. 2011. *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sachs, Jeffrey. 2005. *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Times*. New York: Pinguin Books.

Samper, José María. 1859. "La Confederation Grenadine : son territoire et sa population à la fin de 1858". *Bulletin de la Société Géographique 4 éme série*. Tome XVII: 207-211.

Samper, José María. 1953. "Discurso de recepción en la Academia colombiana". En *Selección de escritos de José María Samper*. Bogotá: Ministerio de Educación. Biblioteca de Autores Colombianos.

Samper, José María. 1976. "El triunvirato parroquial". *Narradores Colombianos del siglo XIX*. Bogotá: Colcultura.

Sánchez, Fabio y Jairo Núñez. 2000. *Geography and Economic Development in Colombia: A Municipal Approach*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank Research Department.

Semana. 2010. "Colombia, el país de A. Latina que más destina de su PIB a gasto militar". 1/6/2010. Recuperado julio 27, 2011. <http://www.semana.com/mundo/colombia-pais-latina-destina-su-pib-gasto-militar/139706-3.aspx>.

Serje, Margarita. 2005. *El revés de la nación. Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá: Uniandes-Ceso.

Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tilly, Charles. 1985. "War Making and State Making as Organized Crime". En Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tilly, Charles. 1990. *Coercion, Capital, and European States*. Cambridge - Oxford: Blackwell.

Tilly, Charles. 1995. "The Emergence of Citizenship in France and Elsewhere". *International Review of Social History* 40 (Supplement 3): 223-236.

Tilly, Charles. 2005. "Regimes and Contention". En Thomas Janoski, Robert Alford, Alexander Hicks y Mildred Schwartz (eds.). *The Handbook of Political Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.

UNODC. 2010. *Colombia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2009*. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - Gobierno de Colombia. Recuperado de <http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia-Censo-2009-web.pdf>.

Weber, Max. 1978. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.

Capítulo 3

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*

Miguel García Sánchez

Natalia Arenas Chaves

Pedro Oswaldo Hernández Santamaría

* Agradecemos a José Rafael Espinosa, Mauricio García, Javier Revelo, Juan Carlos Rodríguez, Rodrigo Uprimny y a los participantes en el seminario interno de DeJusticia por sus comentarios a una versión preliminar de este capítulo.

¿Cuál es la relación entre fortaleza institucional, conflicto armado y concentración de la propiedad en Colombia? Durante las últimas dos décadas Colombia sufrió importantes transformaciones institucionales a la vez que enfrentó un recrudecimiento del conflicto armado. Con la Constitución de 1991 y las subsecuentes reformas institucionales, el país redefinió aspectos tan diversos de la estructura del Estado como su organización político-administrativa y la del poder judicial, apenas para nombrar dos dimensiones. Desde el punto de vista del conflicto armado el país transitó por el periodo más violento de su historia reciente. Entre finales de los años ochenta e inicios de la década pasada Colombia fue testigo del auge, la expansión y el posterior debilitamiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), así como de la consolidación y ulterior transformación del fenómeno paramilitar. En un contexto de transformaciones institucionales, que en algunos casos han conducido al fortalecimiento fiscal, político y administrativo de los municipios colombianos, y en medio de la intensificación y las transformaciones recientes del conflicto armado en Colombia, vale la pena preguntarse de qué manera la capacidad institucional de los municipios y la violencia política han afectado las dinámicas de concentración de la propiedad.

Este trabajo tiene dos objetivos generales. Por un lado, pretende evaluar dos relaciones: una entre capacidad institucional y concentración de la propiedad, y otra entre violencia política y concentración de la propiedad. Por otra parte, busca

establecer hasta qué punto la capacidad institucional juega un papel mediador en la posible relación entre violencia política y concentración de la propiedad. En otras palabras, uno de los propósitos de este trabajo es determinar si los posibles efectos negativos de la violencia política sobre la concentración de la propiedad disminuyen en aquellos municipios con una mayor capacidad institucional.

La aproximación que propone este capítulo al estudio de la concentración de la propiedad en Colombia es innovadora desde varios puntos de vista. En primer lugar, son pocos los estudios que han tratado de evaluar los efectos de la violencia sobre la concentración de la propiedad. La mayor parte de las investigaciones académicas han visto a la violencia política como una consecuencia de la desigual distribución de la propiedad en el país. Por otro lado, aunque las causas de esta desigualdad han sido exploradas por otros autores, pocos han estudiado de manera simultánea la relación entre capacidad institucional, violencia política y concentración de la propiedad, y menos aún el posible papel mediador de las instituciones en el vínculo entre violencia y concentración de la propiedad.

En términos generales, este trabajo plantea que los patrones de distribución de la propiedad en los municipios colombianos se encuentran relacionados tanto con la capacidad institucional de los mismos, como con la violencia política. Específicamente, aquellos municipios con mayor capacidad institucional deberían tener distribuciones de la propiedad menos desiguales que aquellos con una deficiente capacidad institucional. Asimismo, los municipios más afectados por la violencia política experimentarían un aumento de la concentración de la propiedad. Por último, como se mencionó, la mayor capacidad institucional ayudaría a atenuar la relación positiva entre violencia política y concentración de la propiedad. Este planteamiento es concordante con la idea, que se esboza en la introducción a este volumen, según la cual la capacidad de las instituciones para afectar la realidad depende de las ca-

racterísticas del contexto en el que ellas se implantan. Así, allí donde existe una mayor fortaleza institucional el proceso de concentración de la propiedad de la tierra impulsado por la violencia política se vería atenuado.

Después de esta breve introducción, este capítulo se articulará en cinco secciones. En el segundo apartado presentamos un breve balance de la literatura sobre concentración de la propiedad, haciendo énfasis en el papel que juegan tanto la capacidad institucional como la violencia política sobre este fenómeno. A partir de esa literatura, se presentarán unas hipótesis de trabajo. En la tercera sección se describen los datos y la estrategia analítica que se usará para abordar la pregunta de investigación. La cuarta sección presenta los principales resultados empíricos, y la quinta las principales conclusiones.

Concentración de la propiedad, violencia política y capacidad institucional

La concentración de la propiedad ha sido estudiada como fenómeno susceptible de ser explicado, y como factor generador de otros eventos sociales. Aunque el interés de este capítulo se centra en la primera aproximación, la segunda perspectiva al estudio de la concentración de la propiedad ha sido bastante estudiada, por lo que esta revisión de literatura inicia haciendo una pequeña referencia a estos trabajos.

Un grupo importante de trabajos recientes ha explorado las consecuencias de la concentración de la propiedad sobre la pobreza, el crecimiento económico y la violencia política. Varios autores concuerdan en señalar que una distribución equitativa de los derechos de propiedad sobre la tierra se relaciona con una reducción en la pobreza y un aumento del crecimiento económico (Deininger y Squire 1998; Deininger 2003; Deininger 2005; Binswanger *et al.* 2009). Más precisamente, “una distribución equitativa de la tierra tiene ventajas en términos de productividad, facilita el intercambio de tierras, e incrementa la capacidad de la gente de acceder a oportunidades económicas más amplias” (Deininger 2005: 14). Ante esta perspectiva,

una redistribución de la tierra podría atenuar inequidades sociales, reducir la pobreza, aumentar el empleo y fomentar la eficiencia de la producción agrícola (Binswanger *et al.* 2009).

Otros autores han explorado el vínculo entre concentración de la propiedad y violencia política; en este campo los resultados no son homogéneos. Algunos estudios comparados sugieren que la inequidad en el ingreso y la distribución de la propiedad no motivan la aparición de los conflictos pero sí refuerzan su duración (Fearon y Laitin 2003; Collier y Hoeffler 1998). Algunos estudios de caso, en cambio, parecen sugerir que sí existe una relación positiva entre inequidad e informalidad en los derechos de propiedad y la aparición de conflictos armados (Macours 2009; Maystadt 2008; Deininger 2005; Ibáñez y Querubín 2004). Esto sugiere que la debilidad de las instituciones para formalizar y proteger los derechos de propiedad incrementa las posibilidades de que se produzca un conflicto violento (Macours 2009). Por ejemplo, en el caso de Brasil, las extremas desigualdades en la tenencia de la tierra parecen haber desatado enfrentamientos violentos entre terratenientes y colonos (Alston *et al.* 2000). Por su parte, un estudio sobre Ruanda afirma que la extrema escasez de recursos agrícolas y la falta de oportunidades laborales vinculadas a la tierra llevaron a la rápida propagación de la violencia que devastó amplias zonas rurales (André y Platteau 1998).

En el caso colombiano, las aproximaciones al papel de la concentración de la propiedad en el surgimiento y la expansión del conflicto armado tampoco han generado resultados homogéneos. Por un lado, existen trabajos que señalan que la inequidad en los derechos de propiedad sobre la tierra y su consecuente concentración en pocas manos tiene una relación directa con la violencia política en el país (Fajardo 1994, 2002; Machado 1998; Ibáñez 2008). Igualmente, otros han afirmado que la informalidad y la desigualdad en la tenencia de la tierra incrementan la presencia de los grupos armados ilegales (Velásquez 2008; Albertus y Kaplan 2010). En oposición a estos resultados, algunas investigaciones han concluido que la des-

igualdad en la distribución de la propiedad de la tierra, medida a través del coeficiente de Gini, no es el factor principal que explica la violencia política en el país (Lorente *et al.* 1985; Castaño 1999; Offstein y Hillón 2003; Offstein 2005; Bustamante 2005). Incluso, algunos de estos autores sugieren que “lo que al parecer está sucediendo es que la violencia genera concentración” (Bustamante 2005, 29).

A partir de la anterior afirmación pasamos a reseñar los estudios que han explorado la violencia como un factor generador de concentración de la propiedad de la tierra. En este sentido, varios autores aseguran que el escalamiento del conflicto que se produjo desde mediados de los años noventa y principios de la década del 2000, fomentó la concentración de la propiedad vía desplazamiento forzado, apropiación de tierras por narcotraficantes y expansión del control territorial de los grupos armados ilegales (Ibáñez 2008; Reyes 2009). El estudio de Reyes concluye que en Colombia:

el paisaje agrario ha sido transformado por el conflicto armado y el narcotráfico en la dirección de una mucho mayor concentración de la propiedad, un acelerado desplazamiento y empobrecimiento de los pequeños campesinos, una mayor subutilización de la tierra en ganadería extensiva y una reducción de la agricultura comercial y campesina (p. 368).

En esta misma línea, el trabajo de Ibáñez (2008), que analiza el desplazamiento forzado en Colombia como una estrategia de guerra empleada por los grupos armados ilegales para establecer dominio territorial y extraer rentas económicas del territorio, sugiere que existe un vínculo entre el despojo violento de tierras y el desplazamiento forzado, que ha llevado al abandono por parte de sus propietarios de un poco más de 1,7 millones de hectáreas en todo el país (Ibáñez 2008: 26).

Una perspectiva diferente la representa el trabajo de Suárez y Vinha (2003), quienes a través del análisis de 33 casos de transferencias de gran propiedad a campesinos y trabajadores agrícolas sin tierra entre 1967 y 2001, encontraron que el 62% de las transferencias se llevó a cabo a causa de la violencia o

amenaza de violencia. Es decir, “debido a la presión de los grupos armados ilegales bien sea por amenaza directa al propietario o por una amenaza generalizada en la región, grandes propietarios decidieron vender y ofrecieron sus tierras al Incora” (Suárez y Vinha 2003: 188). En síntesis, la violencia política parece ser un factor generador de concentración de la propiedad rural, pero en ciertas circunstancias, presumiblemente en el contexto de expansión guerrillera anterior a los años noventa, la violencia insurgente habría estimulado la desconcentración de la propiedad rural.

La relación entre la capacidad institucional y los patrones de distribución de la tierra ha sido un tema mucho menos explorado por la literatura académica. A nivel internacional existen estudios sobre la relación entre institucionalidad y distribución del ingreso. Estos trabajos han indicado que las instituciones pueden moldear los patrones de distribución del ingreso y en esta medida la desigualdad (Gupta *et al.* 1998; Kaufmann *et al.* 1999; Carmignani 2003). Por ejemplo, el trabajo de Carmignani encontró una relación positiva entre la ineficiencia de las instituciones y la concentración del ingreso que a su vez impide el crecimiento económico. Esta conclusión se podría extrapolar al caso de la distribución de la propiedad de la tierra señalando que los países y municipios con mayor capacidad institucional tendrían menores niveles de concentración. Los municipios débiles institucionalmente serían un espacio propicio para que agentes legales e ilegales, interesados en la monopolización de la tierra, puedan acceder a ella con relativa facilidad e incluso recurran a estrategias ilegales para monopolizar la propiedad (Deininger y Feder 2001). Por ejemplo, desde un punto de vista jurídico, en estas zonas sería menos factible que las salvaguardias judiciales que impiden la monopolización de la propiedad operen eficientemente.

Aunque la relación directa entre la institucionalidad y los patrones de la tenencia de la tierra en Colombia no ha sido muy estudiada, algunas investigaciones han sugerido que la capacidad institucional sería un factor capaz de mediar en la

relación entre violencia política y concentración de la propiedad. Específicamente, el impacto de los agentes armados y de la violencia política sobre la concentración de la tierra se vería atenuado en aquellos municipios con mayor capacidad institucional. Este planteamiento se desprende de estudios según los cuales los municipios con poca presencia institucional, con debilidad en los derechos de propiedad, con atractivos económicos para los grupos armados, son atacados con más frecuencia por estos actores, provocando mayor desplazamiento y, consecuentemente, la concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos (Ibáñez 2008).

A partir de la anterior revisión de literatura, a continuación se presentan una serie de planteamientos hipotéticos sobre la relación entre violencia política, capacidad institucional y concentración de la tierra. En primer lugar, se propone una relación directa entre los dos tipos de variables independientes de interés de este estudio y la concentración de la propiedad de la tierra. Así, se espera un vínculo positivo entre violencia política y concentración de la propiedad, y una relación negativa entre capacidad institucional y monopolización de la tenencia de la tierra. Sobre la primera relación vale la pena aclarar que lo que se denomina genéricamente violencia política se refiere a la acción de los actores armados, principalmente de tipo ilegal, sin desconocer que los agentes del Estado también son generadores de violencia política. Asimismo, esa violencia política puede materializarse en actos violentos, así como en la construcción de un dominio territorial.

Por esta razón, este trabajo explora la relación entre acciones armadas, acciones homicidas y niveles de control territorial de los actores armados ilegales y la concentración de la tierra. Aunque se espera que las acciones armadas y las homicidas tengan un impacto positivo sobre la variable dependiente, se propone que los actores armados generen un impacto más claro y contundente sobre la propiedad de la tierra una vez establecen un dominio territorial. Esto significa que si bien los actos violentos cometidos por los actores armados

podrían desatar dinámicas de concentración de la propiedad de la tierra, debido a que la violencia estimula fenómenos como el desplazamiento forzado, solo cuando un actor armado establece un control territorial puede poner en práctica estrategias de tipo político y económico que redunden en dicha concentración. Estudios de caso sugieren que la consolidación del control territorial por parte de los paramilitares facilitó el despojo de las propiedades de muchos campesinos y abrió el paso a un fenómeno de compra o apropiación masiva de tierras por parte de empresarios y agentes externos a las regiones bajo control paramilitar (Grupo de Memoria Histórica 2010). En síntesis, el control territorial paramilitar facilitó el despojo violento de la propiedad de la tierra vía intimidaciones directas, amenazas y asesinatos selectivos a los propietarios campesinos, lo que posteriormente permitió la legalización de los predios arrebatados (Verdad Abierta 2011).

Sobre la relación entre capacidad institucional y monopolización de la tenencia de la tierra, este capítulo propone que si bien lo institucional puede vincularse de manera directa con la variable dependiente de este estudio, la capacidad institucional opera fundamentalmente como un factor capaz de moderar el impacto de la violencia sobre la concentración de la propiedad de la tierra. Como se mencionó, el impacto de la violencia política sobre la concentración de la tierra se vería atenuado en aquellos municipios con una mayor capacidad institucional. En síntesis, este trabajo propone que la capacidad institucional, más que generar efectos directos sobre la concentración de la propiedad, jugaría un papel mediador al limitar la capacidad de la violencia política para estimular un proceso de monopolización de la tierra.

Para terminar esta sección, es importante aclarar que se estudiarán tres dimensiones de la capacidad institucional de un municipio. Esas dimensiones tienen que ver con el desempeño fiscal, la capacidad de provisión de servicios públicos y la provisión de servicios de justicia de un municipio. Asumiendo un vínculo directo entre estas variables y la variable dependien-

te, se propondría que un buen desempeño fiscal, y una mejor provisión de servicios públicos y de justicia se relacionará negativamente con la concentración de la propiedad de la tierra. Sin embargo, creemos que la dimensión institucional con la mayor capacidad para evitar un aumento de la concentración de la tierra sería la judicial. Un municipio con una mayor capacidad de las instituciones de justicia es posible que tenga mayores facultades para impedir la legalización de las tierras despojadas a los campesinos.

Datos y estrategia analítica

Para estudiar la relación entre fortaleza institucional, conflicto armado y concentración de la propiedad de la tierra en Colombia este capítulo trabaja con información municipal de carácter longitudinal. La base de datos cubre el periodo 2002-2009, e incluye todos los municipios del país existentes a 2002,¹ con la excepción de las poblaciones de Bogotá y Cali, y el departamento de Antioquia. Estas exclusiones se deben a que la información sobre concentración de la propiedad de la tierra proviene del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), y esa institución no maneja información del departamento y las ciudades mencionadas. Esas entidades territoriales manejan su información catastral de manera independiente y no fue posible acceder a ella para la realización de este trabajo.

La variable dependiente de este trabajo es la concentración de la propiedad de la tierra, medida a través del coeficiente de Gini para tierras. Esta variable se calculó con los datos de catastro nacional para los años 2004 a 2009 a partir de los registros del IGAC.² El coeficiente de Gini mide la desigualdad

1 Esto quiere decir que no se trabajó con los municipios creados después de ese año.

2 Anteriormente mencionamos que la base de datos cubre el periodo 2002 a 2009. Ese es el caso de las variables independientes. Sin embargo, para la variable dependiente solo tuvimos acceso a registros completos a partir del año 2004. Agradecemos a Mike Albertus por su ayuda en el cálculo del coeficiente de Gini para concentración de la propiedad de la tierra.

en la propiedad de la tierra en un rango de 0 a 1, donde 0 significa perfecta igualdad y 1 se refiere a la total inequidad en la tenencia de la tierra, es decir, que una sola persona es dueña de la totalidad de los predios de un municipio.

Las principales variables independientes de este trabajo son de dos tipos. Por un lado, tenemos una serie de variables que pretenden capturar distintas dimensiones relacionadas con la capacidad institucional. Como se menciona en la introducción de este libro, resulta difícil capturar con una única medida el nivel de desempeño institucional de un municipio, por esa razón optamos por trabajar la capacidad institucional desagregada en tres dimensiones. La primera dimensión se refiere al tema fiscal, la segunda tiene que ver con la provisión de servicios públicos, y la tercera con la justicia. En el caso de la primera dimensión trabajamos con tres variables. La primera es el Índice de Desempeño Fiscal (IDF), una medida creada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP 2009) que mide para cada año y de forma global, la capacidad fiscal, la situación de liquidez, la solvencia tributaria, el nivel de recursos propios y el cumplimiento de los límites de gastos legales de las entidades territoriales. La escala del IDF va de 0 a 100, donde valores cercanos a 0 reflejan bajo desempeño fiscal y valores cercanos a 100 alto desempeño fiscal.³ Una segunda variable es *tributación*, que mide los ingresos tributarios per cápita de un municipio en millones de pesos constantes con precios del 2000. Por último, la variable *regalías* captura los ingresos en millones de pesos por cada cien mil habitantes, que por concepto de regalías obtuvo un municipio.⁴ Esta variable también está calculada en pesos constantes de 2000. La segunda dimensión institucional se intentó capturar con la variable *mortalidad infantil*. Esta muestra cuántos niños menores de un año murieron

3 Una descripción detallada de las fuentes utilizadas para la construcción del IDF y del procedimiento de operacionalización de esta medida se encuentra en DNP (2009).

4 La fuente de las variables *tributación* y *regalías* es el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

del total de nacimientos en cada municipio por año.⁵ La última variable institucional (*Jueces*), pretende capturar la capacidad municipal del aparato judicial, por medio de una medida que captura el número de jueces ponderado por población (100 mil habitantes) y extensión del municipio (100 km²).⁶

Además de las variables institucionales mencionadas —la mayor parte de las cuales se incluyen en los distintos capítulos de este libro—, en este capítulo consideramos una variable “institucional” adicional denominada *declaratoria*. Esta es una variable dicotómica que captura si a un municipio le fue aplicada una medida de protección ante la posible amenaza de despojo de la propiedad de la tierra. Este tipo de declaratorias se enmarcan en el “Proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada” desarrollado por el gobierno nacional como respuesta a una sentencia de la Corte Constitucional (T-821/07) que obliga a las autoridades competentes a proteger las propiedades y el patrimonio de ciertas poblaciones vulnerables. Se espera que en los municipios declarados como zonas protegidas los niveles de concentración de la propiedad sean menores que en las zonas no afectadas por las “declaratorias”.⁷

Las variables que miden lo que llamamos violencia política son de cuatro tipos. Las dos primeras, *acciones militares* y *acciones homicidas*, registran las acciones violentas de guerrilla, paramilitares y fuerza pública en contra de otros actores armados, poblaciones, infraestructura y propiedades, y las que redundan en una muerte violenta. *Acciones militares* es una cuenta de actos violentos cometidos por los actores armados. Estos eventos son: actos terroristas, amenazas a la población, ataques a la fuerza pública, ataques a propiedades del Estado,

5 La fuente de esta variable es Ministerio de la Protección Social.

6 La información sobre jueces proviene del Consejo Superior de la Judicatura, los datos poblacionales y de extensión de los municipios provienen del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

7 La información sobre declaratorias proviene de Acción Social.

ataques a propiedad privada, ataques en contra de la organización electoral, atentados, bloqueo de vías, emboscadas a la fuerza pública, masacres, actos de pillaje y retenes ilegales. La variable *acciones homicidas* captura el número de homicidios, presuntamente políticos, cometidos por los actores armados en un municipio.⁸ Finalmente, las variables *control guerrillero* y *control paramilitar* miden los niveles de dominio territorial de cada uno de estos grupos ilegales. Estas variables se miden en una escala de 0 a 3, donde 0 representa que el actor armado en cuestión no ejerce ningún control en el municipio, y 3 que ha consolidado una posición de control territorial casi monopólica. Para este trabajo se usaron medidas de control territorial que reflejan el balance de poder entre los actores armados para el año 2003. Eso quiere decir que los puntajes de estas variables no cambian a lo largo del periodo analizado. Al trabajar con una variable medida al inicio del periodo se busca evitar la posible endogeneidad entre control territorial y la variable dependiente. Por otro lado, aunque es posible argumentar que durante el periodo estudiado se han dado cambios en los patrones de control territorial de los actores armados, se parte del supuesto de que esos cambios no han sido significativos dada la disminución de la intensidad del conflicto armado durante la última década.⁹ Por tanto, la variable que captura los niveles de control territorial de los actores armados a 2003 sería una medida confiable. Una descripción del procedimiento de operacionalización de las variables *control guerrillero* y *control paramilitar* se presenta en el anexo 1.

8 Estas variables pretenden diferenciar entre actos militares y acciones violentas en contra de personas. La fuente de estos registros son los informes *Noche y Niebla* sobre violencia política publicados por el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) entre 2002 y 2009.

9 Teniendo como punto de referencia los informes del Cinep sobre violencia política se puede observar un decrecimiento de los eventos violentos durante la última década. A continuación se presentan los datos de número de eventos violentos para el periodo 2001-2009. 2001: 4.996, 2002: 4.125, 2003: 2.671, 2004: 2.075, 2005: 2.023, 2006: 833, 2007: 1.008, 2008: 1.054, 2009: 1.188.

Además de las variables independientes mencionadas, este trabajo controla una serie de factores que según la literatura especializada podrían estar relacionados con la concentración de la propiedad de la tierra, estos son: *hectáreas de coca, desplazados por 100 mil habitantes, unidades agrícolas familiares (UAF), distancia a la capital del departamento, altura del municipio, superficie del municipio, ruralidad e ideología del municipio*.¹⁰ La inclusión de estas variables se sustenta en trabajos precedentes según los cuales factores como el desplazamiento o el atractivo económico de un municipio (Ibáñez 2008) —bien sea en términos de la calidad de la tierra (UAF), la potencialidad para cultivar productos que dan una alta rentabilidad o geográficos—, se relacionan positivamente con la concentración de la propiedad rural. Adicionalmente, los trabajos que demuestran cómo la violencia de los actores armados tiene una motivación política nos podrían dar pistas para esperar que en los municipios del país con una tradición de gobiernos locales de izquierda (variable *ideología*) el impacto de la acción paramilitar haya sido mayor y, consecuentemente, en ellos los niveles de concentración de la tierra sean mayores.¹¹ Por último, se controlan los efectos del tiempo sobre variable dependiente usando una serie de variables dicotómicas (2005, 2006, 2007, 2008 y 2009). Estas pretenden establecer hasta qué punto existen diferencias significativas, y en qué sentido, en los niveles de concentración de la tierra entre esos años y el año base 2004 (no incluido en el análisis).

Gracias a la estructura de panel de los datos teníamos la posibilidad de usar dos estrategias analíticas. Por un lado, un modelo de efectos fijos; por otro, un modelo de efectos aleatorios. Finalmente optamos por desarrollar la estimación usando la técnica de efectos aleatorios.¹²

10 En el anexo 2 se presenta una descripción detallada de estas variables.

11 Expresado de otra manera se podría esperar una relación negativa entre una tradición de gobiernos conservadores y la concentración de la propiedad de la tierra.

12 Aunque la comparación del modelo de efectos fijos contra el mo-

CUADRO 1.
Estadísticas descriptivas

Variables	N	Media	Desv. Estándar	Mínimo	Máximo
Gini de Tierras	5649	0,73	0,11	0,19	0,99
IDF $t-1$	7553	57,47	11,82	0,00	90,07
Ingresos tributarios $t-1$	7422	0,04	0,05	0,00	0,64
Regalías $t-1$	7511	0,03	0,16	0,00	3,76
Mortalidad infantil $t-1$	7132	37,94	213,72	1,96	12041,10
Jueces $t-1$	7595	7,21	15,32	0,00	209,54
Declaratorias $t-1$	7595	0,20	0,40	0,00	1,00
Acciones militares paramilitares $t-1$	7595	0,14	0,73	0,00	16,00
Acciones militares guerrilleras $t-1$	7595	0,25	1,02	0,00	24,00
Acciones militares Fuerza Pública $t-1$	7595	0,12	0,83	0,00	27,00
Acciones homicidas paramilitares $t-1$	7595	0,30	1,84	0,00	76,00
Acciones homicidas guerrilleras $t-1$	7595	0,12	0,55	0,00	11,00
Acciones homicidas Fuerza Pública $t-1$	7595	0,08	0,43	0,00	11,00
Control guerrillero a 2003	8216	0,28	0,53	0,00	3,00
Control paramilitar a 2003	8216	0,15	0,39	0,00	3,00
Área de cultivos de coca (ha) $t-1$	7595	78,00	453,51	0,00	14606,00
Desplazados por 100 mil hab $t-1$	7537	1347,51	3382,16	0,00	96740,76
UAF agrícolas	8600	30,49	102,35	0,00	1973,00
Distancia capital departamental (km)	8680	114,96	97,92	0,00	600,00
Altura o altitud (m)	8680	1131,38	905,21	1,00	3087,00
Superficie municipal (km ²)	8680	868,53	2770,39	15,00	65619,00
Ruralidad	8680	46,01	11,37	0,00	96,70
Ideología del municipio	8400	3,38	0,51	1,00	4,29

Para abordar empíricamente la pregunta de investigación se estimaron varios modelos de efectos aleatorios. Los pri-

delo de efectos aleatorios vía el test de Hausman sugería el uso de un modelo de efectos fijos (EF), optamos por un modelo de efectos aleatorios (EA) teniendo en cuenta los siguientes criterios. En primer lugar, la técnica de EF no permite la inclusión de variables que no cambian en el tiempo. Esto representa un problema importante dado que algunas variables de interés son constantes. Segundo, al calcular las distintas especificaciones de los modelos vía la técnica de EF observamos consistentemente que las correlaciones entre las X y la heterogeneidad no observada (U) fueron muy pequeñas (,0013; ,007; ,026 y -,022), lo que indicó que el supuesto del modelo de EA de no correlación entre las X y la heterogeneidad no observada (U) era plausible.

meros no incluyen las interacciones que buscan identificar la posible mediación de la capacidad institucional en la relación entre violencia política y concentración de la tierra. El primero de los modelos sin interacciones incluye todas las variables de interés y las de control. El segundo excluye las variables que capturan el control territorial de los actores armados, y el tercero excluye las variables *acciones homicidas* y *acciones militares*. Posteriormente, para cada uno de esos modelos se incluyó una versión con interacciones entre las variables que miden violencia política y las que capturan capacidad institucional. Aprovechando la estructura de panel de nuestros datos, en todos los modelos las variables que presentan variación a lo largo del tiempo se incluyeron rezagadas un año.¹³ Con esto intentamos controlar la posible endogeneidad existente entre algunos predictores y la variable independiente. El cuadro 1 presenta las estadísticas descriptivas.

Resultados

Teniendo como punto de referencia inicial los resultados del modelo 1 (cuadro 2), solo las variables que capturan la capacidad institucional de los municipios en términos fiscales tienen una relación con el Gini de tierras. Las otras variables que miden la capacidad institucional de los municipios no tienen una relación significativa con la concentración de la tierra. En los casos de *IDF*, *ingresos tributarios* y *regalías*, contrario a lo esperado, existe una relación positiva y significativa entre estas variables y la dependiente. Por cada unidad adicional en el *IDF* aumentaría la concentración apenas en un 0,016%. En otras palabras, al pasar del municipio con el menor puntaje del

13 Además de las variables *control guerrillero* y *control paramilitar*, el análisis incluyó algunas variables que no cambian a lo largo del tiempo. Ese es el caso de: *unidades agrícolas familiares (UAF)*, *distancia a la capital del departamento*, *altura del municipio*, *superficie del municipio*, e *ideología del municipio*. Todas esas variables, excepto *ideología del municipio*, son constantes debido a que capturan características estructurales de los municipios. La variable *ideología del municipio* mide la historia ideológico-partidista de cada municipio en el periodo 1988-2003. En el anexo 2 se presenta una descripción detallada de esta variable.

IDF (0) al que presenta la mejor calificación de este indicador (90,07), y manteniendo las demás variables independientes iguales a cero, el coeficiente Gini de concentración de la tierra apenas aumentaría en una unidad al pasar de 0,86 a 0,87. En el caso de la variable *ingresos tributarios* el aumento es también de una unidad (0,86 a 0,87) al pasar del menor a mayor puntaje de esta variable. Finalmente, en el caso de la variable *regalías* el cambio del Gini de tierras al pasar del menor al mayor nivel de esta variable es de 3 unidades (0,86 a 0,89). Aunque la magnitud del cambio de la variable dependiente asociado a *IDF*, *ingresos tributarios* y *regalías* es ciertamente pequeña, resulta interesante el resultado positivo y significativo. Así, en los municipios con un mejor manejo fiscal y mayores recursos existirían mayores niveles de concentración de la propiedad de la tierra. Esto de alguna manera sugiere que la mayor capacidad fiscal de un municipio no opera como una barrera a la monopolización de la tierra; al contrario, lo que generaría es un atractivo para que agentes con capacidad económica o poder político adquieran propiedades. Desde la perspectiva de un inversionista este resultado no resultaría sorprendente, pues los agentes económicos buscarían invertir en zonas ricas y fiscalmente saludables, las cuales serían al mismo tiempo las zonas relativamente más desarrolladas o con más disponibilidad de recursos para explotar. Por su parte, si se interpreta este resultado a la luz de la dinámica del conflicto armado tampoco sería sorprendente. Como lo sugiere Duica (2010), cuando los agentes armados se apropian de las tierras como un fin, las emplean como sinónimo de poder para el disfrute a través de la tenencia de la propiedad y para su usufructo. Este sin duda ha sido el caso en muchas regiones del país. En este escenario es plausible suponer que el actor armado, en búsqueda de consolidar su poder simbólico y económico a través de la monopolización de la tierra, buscará aquellos municipios con mejores perspectivas económicas.

En los modelos 2 y 3, cuyas especificaciones excluyen algunas o todas las variables que miden la violencia política,

encontramos que la variable *jueces* tiene una relación negativa con la concentración de la propiedad. Así, al pasar del municipio con la menor presencia ponderada de jueces al que tiene la mayor presencia de esta dimensión del aparato judicial, la concentración de la propiedad cae un punto (0,86 a 0,85). Este resultado es, sin embargo, poco concluyente, dado que cuando se incluyen en el análisis las variables que miden el control territorial de los actores armados (modelo 1), el coeficiente de la variable *jueces* deja de ser significativo. Esto quiere decir que el posible efecto de sistema judicial para disminuir la concentración de la propiedad desaparece cuando se tiene en cuenta una especificación más realista en la que entra en juego el control territorial de los actores armados.

Pasando a las variables que capturan distintas dimensiones de la violencia política, los resultados sugieren, en primer lugar, que ni las acciones militares ni las acciones homicidas cometidas por las guerrillas, los paramilitares o la Fuerza Pública presentan una relación significativa con el indicador de concentración de la tierra. Sin embargo, las dos mediciones de control territorial de los actores armados ilegales sí se encuentran relacionadas de manera positiva y significativa con el índice de concentración de la propiedad. En el caso del control guerrillero, al pasar de un municipio donde esta organización no ejerce control territorial (0) a uno donde la insurgencia ha logrado consolidar un dominio (3), el Gini de tierras pasa de 0,86 a 0,94. En el caso de los paramilitares, al pasar del no control al mayor dominio territorial el Gini de tierras aumenta de 0,86 a 0,93. Varias cosas llaman la atención de estos resultados. Lo primero, es que los coeficientes tanto para la guerrilla como para los paramilitares son muy similares, siendo el de la guerrilla levemente mayor. Esto sugiere que no solo los paramilitares han estado detrás del proceso de despojo y consecuente monopolización de la propiedad de la tierra. Las guerrillas también tendrían un interés por capturar tierras, o simplemente producto de la consolidación de su presencia se genera un contexto favorable para que otros agentes concen-

tren la propiedad de la tierra. Ese contexto tiene que ver con el debilitamiento de la capacidad estatal, el desplazamiento de la población y el aumento de poder de redes ilegales cercanas al narcotráfico. En segundo lugar, estos resultados dejan claro que es el control territorial de los actores armados lo que estimula la concentración de la propiedad. Aunque la violencia se ha usado estratégicamente para despojar a miles de campesinos de sus propiedades, la intensificación de las acciones violentas de los actores armados no termina en mayor concentración de la propiedad. Como se ha mostrado para el caso de la influencia política de los actores armados (García 2009), las situaciones de control, donde la intensidad de la violencia política tiende a disminuir (Kalyvas 2006), permiten a estos actores promover y consolidar sus intereses estratégicos tales como la monopolización de lo político o el despojo de la propiedad, y posteriormente el impulso de actividades económicas legales o ilegales altamente lucrativas (Vargas 2009).

Los resultados del modelo 1 (cuadro 2) en relación con otras variables indican que la variable dependiente *concentración de tierras* está relacionada de forma positiva y significativa con la variable *superficie del municipio*, y de forma negativa y significativa con las variables *ideología del municipio*, *unidades agrícolas familiares (UAF)* y *ruralidad*. Así, los municipios más extensos, con una historia política de alcaldes de izquierda, con las mejores tierras para actividades agrícolas y los menos rurales presentan niveles significativamente más altos de concentración. En el caso de la relación entre *ideología del municipio* y *concentración de la propiedad*, el resultado del modelo 1 sugiere que aquellos municipios que al inicio del periodo de análisis presentaban una tradición de alcaldes más cercanos a la izquierda¹⁴ tienen niveles mayores de concentración de la tierra. Así, mientras en los municipios con una tradición ideológica más conservadora el Gini de tierras sería igual a 0,76, en aquellos con una tradi-

14 Como se explica en el anexo 1, eso quiere decir que entre 1988 y 2003 habían elegido mayormente mandatarios locales cercanos a la izquierda.

ción de izquierda este aumentaría a 0,84.¹⁵ Este resultado no es sorprendente si se considera que buena parte de la expansión paramilitar se dirigió en contra de municipios gobernados o con presencia importante de partidos de izquierda (García 2009), precisamente con el objetivo de impedir la consolidación de unos proyectos políticos que ponían en riesgo el orden local ligado a los partidos tradicionales, así como múltiples intereses económicos (Romero 2003). En estas zonas, una vez la izquierda política fue exterminada y los grupos paramilitares consolidaron su control, el proceso de concentración de la propiedad se habría dado de manera más intensa.

En relación con las variables *ruralidad* y *calidad de la tierra* los resultados indican, por un lado, que las zonas más rurales tienen menores niveles de concentración de la tierra. Por otro, como se esperaba, en municipios con UAF de mayor tamaño, es decir, en las zonas donde la calidad o productividad agrícola de la tierra es menor, existiría una menor concentración de la propiedad. Mientras el promedio nacional del Gini de tierras es de 0,73 en el municipio con la peor calidad de la tierra este es apenas de 0,52. Este resultado es consistente con el planteamiento según el cual las tierras de mejor calidad terminarían concentradas en pocas manos dado su mayor atractivo económico. Si bien existen estudios que sugieren que la expansión de los actores armados —particularmente de las FARC— se ha dado hacia municipios con peor calidad de la tierra (Bottia 2003), y dado que el aumento del control territorial de los actores armados se correlaciona positivamente con la concentración de la tierra, se podría suponer que en Colombia las peores tierras deberían estar más concentradas. Aunque los resultados indican que no es así, eso no supone necesariamente que el anterior argumento pierda validez. Lo que se podría plantear es que detrás del proceso de concentración de la tierra estarían varios agentes. Por un lado, estarían

15 Esto es manteniendo las demás variables independientes iguales a cero.

CUADRO 2.
Modelos de efectos aleatorios para concentración de la tierra

VD: Gini de tierras	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	
	Coefficiente	(E.E. Robusto)						
Acciones militares paramilitares $t-1$	0.001	(0.001)	0.001	(0.001)			0.001	(0.001)
Acciones militares guerrilla $t-1$	0.000	(0.001)	0.000	(0.001)			0.000	(0.001)
Acciones militares Fuerza Pública $t-1$	-0.001	(0.002)	-0.001	(0.002)			-0.002	(0.002)
Acciones homicidas paramilitares $t-1$	-0.000	(0.000)	-0.000	(0.000)			-0.000	(0.000)
Acciones homicidas guerrilla $t-1$	-0.000	(0.001)	-0.000	(0.001)			-0.000	(0.001)
Acciones homicidas Fuerza Pública $t-1$	-0.001	(0.002)	-0.000	(0.001)			-0.001	(0.002)
IDF $t-1$	0.000 ^{***}	(0.000)						
Ingresos tributarios $t-1$	0.024 [*]	(0.015)	0.024	(0.015)	0.025 [*]	(0.014)	0.026	(0.018)
Regalias $t-1$	0.008 [*]	(0.004)	0.012 ^{**}	(0.005)	0.012 ^{**}	(0.005)	0.004	(0.003)
Mortalidad infantil $t-1$	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)	-0.000	(0.000)
Jueces $t-1$	-0.000	(0.000)	-0.000 [*]	(0.000)	-0.000 [*]	(0.000)	-0.000	(0.000)
Declaratoria $t-1$	0.001	(0.001)	0.000	(0.001)	0.000	(0.001)	0.001	(0.001)
Hectáreas coca $t-1$	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)
Desplazados por 100 mil hab. $t-1$	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)
UAF agrícolas	-0.000 ^{***}	(0.000)						
Distancia capital departamental km	-0.000	(0.000)	-0.000	(0.000)	-0.000	(0.000)	-0.000	(0.000)
Altitud m	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)
Superficie km ²	0.000 [*]	(0.000)	0.000 ^{**}	(0.000)	0.000 ^{**}	(0.000)	0.000 ^{**}	(0.000)
Ruralidad	-0.002 ^{***}	(0.001)	-0.001 ^{**}	(0.001)	-0.001 ^{**}	(0.001)	-0.002 ^{***}	(0.001)
Ideología del municipio	-0.024 ^{***}	(0.007)	-0.026 ^{***}	(0.007)	-0.026 ^{***}	(0.007)	-0.023 ^{***}	(0.007)
Control guerrillero	0.027 ^{***}	(0.007)					0.026 ^{***}	(0.009)
Control paramilitar	0.024 ^{***}	(0.009)					0.030 ^{**}	(0.012)
Control guerrillero X IDF							-0.000	(0.000)
Control guerrillero X Ingresos trib.							0.075	(0.066)
Control guerrillero X Regalias							0.054 [*]	(0.029)
Control guerrillero X Mortalidad							0.000	(0.000)
Control guerrillero X Jueces							-0.000	(0.000)
Control guerrillero X Declaratoria							-0.001	(0.001)
Control paramilitar X IDF							-0.000	(0.000)
Control paramilitar X Ingresos trib.							-0.014	(0.031)
Control paramilitar X Regalias							-0.014	(0.011)
Control paramilitar X Mortalidad							0.000	(0.000)
Control paramilitar X Jueces							0.000	(0.000)
Control paramilitar X Declaratoria							0.002	(0.002)
2005	0.003 ^{**}	(0.001)						
2006	0.002 ^{**}	(0.001)	0.002 ^{**}	(0.001)	0.002 [*]	(0.001)	0.002 ^{**}	(0.001)
2007	0.004 ^{***}	(0.001)						
2008	0.003 ^{**}	(0.001)						
2009	0.004 ^{**}	(0.001)	0.004 ^{**}	(0.001)	0.004 ^{**}	(0.001)	0.003 ^{**}	(0.001)
Constante	0.860 ^{***}	(0.032)	0.862 ^{***}	(0.031)	0.861 ^{***}	(0.031)	0.858 ^{***}	(0.032)

VD: Gini de tierras	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	
	Coefficiente	(E.E. Robusto)						
Wald χ^2	117.08***		117.62***		114.5***		129.54***	
Theta	0,920		0,923		0,923		0,92	
Rho	0,963		0,965		0,965		0,963	
R2 dentro observaciones	0,020		0,021		0,018		0,024	
R2 entre observaciones	0,087		0,063		0,064		0,089	
R2 general	0,084		0,062		0,062		0,086	
N	4949		5074		5074		4949	
Municipios	880		904		904		880	
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1								

los actores armados, particularmente la guerrilla, que por sus dinámicas de expansión concentrarían las peores tierras. Por otro lado, existirían otros agentes, legales o no, que guiados por un interés económico estarían capturando las mejores tierras.¹⁶

Finalmente, los coeficientes de las variables que controlan el efecto del tiempo sobre la concentración de la tierra indican que, comparativamente con el año base 2004, con el paso del tiempo los promedios de concentración de la propiedad son mucho mayores. Es decir, la propiedad de la tierra en Colombia estaba significativamente más concentrada en 2009 que en 2004.

En el modelo 2 (cuadro 2), el cual excluye las variables relacionadas con el nivel de control territorial de los grupos armados ilegales, no hay cambios sustanciales en la magnitud (valor absoluto) de los coeficientes observados en el modelo 1, y mucho menos se dan cambios en el sentido (signo del coeficiente).¹⁷ Igualmente, en el modelo 3 (cuadro 2) en cual se suprimen las variables *acciones homicidas* y *acciones guerrilleras* no se dan cambios significativos en los estimadores, por un lado, por el hecho de que ni en el modelo 1 ni en el 2 la mayoría de estas variables resultaron ser significativas, y por otro, porque parecen ser irrelevantes para explicar la variación de los datos. La comparación anterior da una idea de la correcta

16 Para evaluar esta posibilidad se estimó un modelo —que no se presenta en este texto— en el que incluimos una interacción entre nivel de control guerrillero y las UAF. Los resultados de dicha interacción muestran que en zonas donde no hay control de las guerrillas el coeficiente de las UAF es negativo y significativo (a mayor calidad de la tierra mayor concentración). Al contrario, a cualquier nivel de control guerrillero el coeficiente de las UAF es positivo (a mayor calidad de la tierra menor concentración como indican algunos estudios), pero no significativo. Es decir, en zonas de control guerrillero la mayor o menor calidad de la tierra no estaría asociada con el proceso de concentración.

17 Entre las excepciones se observa una reducción relativa del coeficiente para la variable de extensión territorial municipal y la del índice de ruralidad. En el caso de la extensión territorial, el coeficiente estimado, en comparación con el modelo 1, pasa de ser de aproximadamente 0,00001 a ser 0,000005. En el caso del índice de ruralidad, en comparación con el modelo 1, pasa de ser de aproximadamente -0,002 a ser -0,001. Como se puede notar, estas son variaciones muy pequeñas.

especificación del modelo 1, cuyos estimadores no presentaron cambios sustanciales en magnitud, sentido y significancia una vez se excluyeron algunas variables incluidas originalmente.

En síntesis, los resultados discutidos hasta este punto sugieren varias cosas. Primero, el vínculo directo entre capacidad institucional y concentración de la propiedad es tenue. Es decir, contextos institucionales más fuertes no generan necesariamente un impacto mayor sobre la concentración de la tierra. Segundo, no sería adecuado hablar de los efectos positivos de la mayor institucionalidad en abstracto, pues estos son pequeños y habría que analizarlos descomponiendo las dimensiones de lo institucional. Además, cuando aparecen relaciones entre algunas dimensiones institucionales y los patrones de tenencia de la tierra, esas relaciones no son homogéneas y, como en el caso de la capacidad fiscal, la relación no se da de la manera esperada. Esto se debe muy seguramente a que uno de los factores con el mayor impacto sobre el aumento de la concentración de la propiedad es la consolidación territorial de los actores armados ilegales. Tercero, los resultados sobre las variables que capturan la violencia política dejan en claro que no es la intensidad de las acciones de los actores armados lo que se relaciona con la concentración de la tierra sino la consolidación de un control territorial. Gracias a este los actores armados pueden poner en marcha estrategias políticas y económicas que redundan en que estos u otros agentes cuasi monopolicen la tenencia de la tierra.

Si la mayor capacidad institucional de un municipio no tiene prácticamente ninguna relación directa con el proceso de concentración de la propiedad, el siguiente paso es establecer hasta qué punto la relación entre violencia política (control territorial) y concentración de la propiedad está mediada por la capacidad institucional de los municipios. Como se mencionó, una mayor fortaleza institucional sería capaz de atenuar el efecto de la violencia política sobre dicha concentración. En otras palabras, lo institucional jugaría un papel mediador al interferir en la relación entre control territorial y concentra-

ción de la propiedad de la tierra. Para capturar esta mediación estimamos un cuarto modelo (cuadro 2) con una serie de interacciones o términos multiplicativos entre las variables que capturan la capacidad institucional de un municipio y las dos variables que miden los niveles de control territorial de los actores armados. La decisión de incluir estas interacciones se basó en los resultados presentados anteriormente. Dado que las variables que miden el control territorial de los actores armados resultaron ser significativas, la idea es establecer hasta qué punto el efecto de ellas está siendo moderado por las tres dimensiones institucionales.

La cuarta columna del cuadro 2 presenta los resultados de un modelo con una especificación similar la del modelo 1, pero que incluye además algunas interacciones. Debido a que los coeficientes de una interacción no pueden ser interpretados de manera directa como en un modelo estándar de tipo lineal sin interacciones (Kam y Franzese 2007),¹⁸ la interpretación de una interacción se hace calculando los efectos marginales de una variable a medida que la otra cambia de valor. Es decir, se presentan diferentes coeficientes de la variable de interés para distintos valores de la variable moderadora. Producto del análisis de las interacciones constatamos, en primer lugar, que la variable *mortalidad* no modera o condiciona el efecto ni de control guerrillero ni de control paramilitar. Es decir, a cualquier nivel de *mortalidad* el coeficiente de las variables que miden el control de los actores armados fue el mismo. Igual sucede con la variable *declaratoria*. En los municipios incluidos dentro del “Proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada”, los coeficientes que capturan la relación entre control guerrillero y control paramilitar con la variable dependiente son prácticamente idénticos a los de los municipios

18 Esto se debe a que cuando se trabaja una interacción entre las variables X y Z, se está planteando que el efecto de X sobre Y (la variable dependiente) depende de Z. Eso quiere decir que X tiene distintos efectos sobre Y dependiendo de los valores que tome Z. Por tanto, esos efectos no están contenidos en un único coeficiente (Kam y Franzese 2007, p. 20).

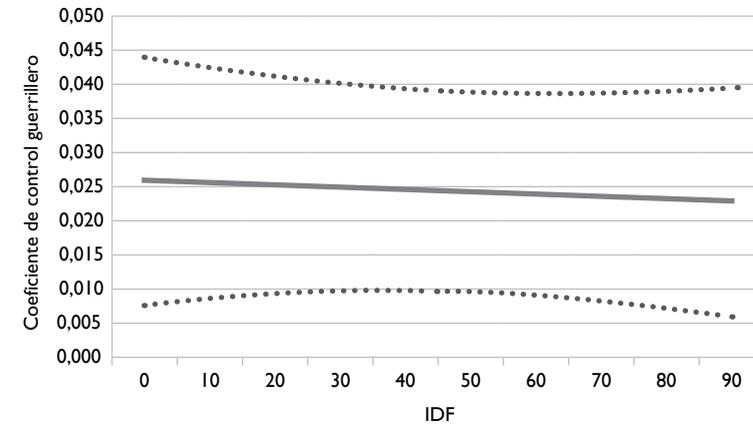
no incluidos en este programa gubernamental. Este resultado no puede interpretarse como que esta política de protección de las propiedades de las poblaciones amenazadas sea un fracaso. Antes del 2007, menos del 5% de los municipios del país fueron protegidos por el Estado colombiano, a partir de ese año estos aumentaron de manera significativa, así que probablemente es muy prematuro evaluar esta política debido a que sus efectos tomarían un poco más de tiempo en materializarse.

Las gráficas 1 a 8 permiten apreciar cómo cambia el efecto de las variables *control guerrillero* y *control paramilitar* sobre la concentración de la propiedad de la tierra, a medida que las variables *IDF*, *ingresos tributarios*, *regalías* y *jueces* pasan de su menor a su mayor valor. Las gráficas 1 y 5 muestran hasta qué punto los coeficientes que capturan la relación entre *control guerrillero* y *control paramilitar*, y la concentración de la propiedad cambian a medida que aumenta el *IDF*. Según estas gráficas, los coeficientes de *control guerrillero* y *control paramilitar* disminuyen a medida que aumentan los niveles de desempeño fiscal.¹⁹ Esta reducción es muy pequeña en el caso de *control guerrillero* (gráfica 1), pero es más notoria para el caso de la interacción entre *control paramilitar* e *IDF*. La pregunta que surge de estos resultados sería ¿en virtud de qué mecanismo el efecto positivo del *control guerrillero* y *control paramilitar* sobre la concentración de la propiedad se hace más pequeño en los municipios con mejor desempeño fiscal? Una posible respuesta sería que en virtud de la buena gestión de los gobiernos locales estos municipios logran protegerse de los efectos de los actores armados en tanto consiguen desarrollar una institucionalidad más autónoma que operaría como una barrera ante el proceso de concentración de la tierra. Otra posible lectura es que los municipios con mejores puntajes del *IDF* son aquellos menos afectados por la violencia política, por tanto no es

¹⁹ Las líneas punteadas marcan los intervalos de confianza del coeficiente (línea sólida). Si un intervalo de confianza cruza por 0, quiere decir que a ese nivel de la variable mediadora el coeficiente de la variable de interés no es significativo.

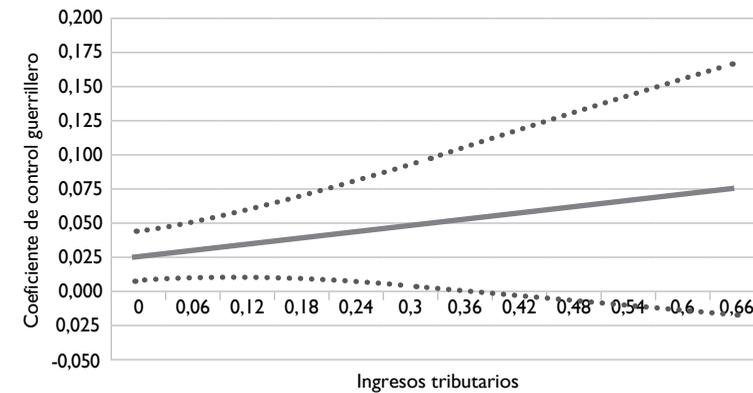
GRÁFICA 1

Efecto marginal de control guerrillero para distintos valores de IDF, con intervalos de confianza del 95%



GRÁFICA 2

Efecto marginal de control guerrillero para distintos valores de ingresos tributarios, con intervalos de confianza del 95%

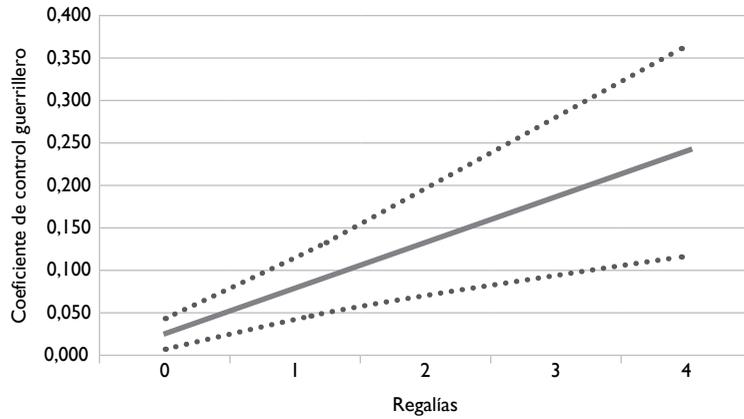


sorprendente encontrar que a medida que el *IDF* aumenta el efecto del control territorial de los actores armados sobre el Gini de tierras sea más pequeño.

En el caso de *ingresos tributarios* y *regalías* aparece una situación diferente. A medida que aumentan los *ingresos tributarios* el coeficiente de *control guerrillero* sufre también un incremento (gráfica 2). El impacto del control insurgente sobre la concentra-

GRÁFICA 3

Efecto marginal de control guerrillero para distintos valores de regalías per cápita, con intervalos de confianza del 95%

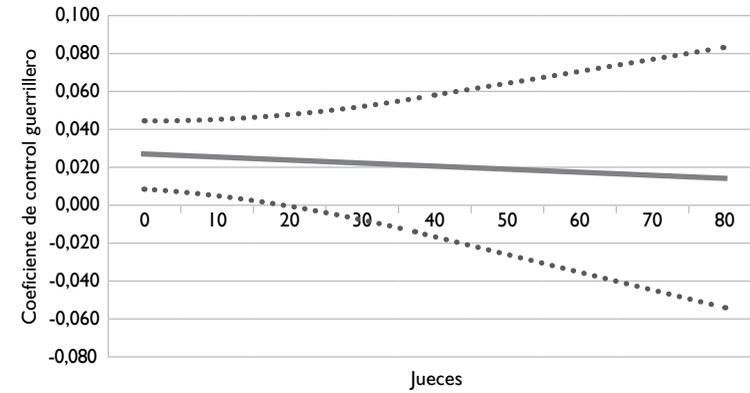


ción de la tierra sería mayor a medida que aumenta la capacidad de recaudo tributario de un municipio. Sin embargo, a niveles muy altos de tributación la relación entre el control insurgente y el Gini de tierras desaparece. Algo similar sucede con el efecto mediador de la variable *regalías*, pues a medida que esta aumenta tiene lugar un importante incremento del coeficiente de *control guerrillero* (gráfica 3).²⁰ No obstante, en este caso el coeficiente es significativo para todo el rango de variación de *regalías*. Estos resultados sugieren que la mayor disponibilidad de recursos económicos potencia el efecto de concentración de la propiedad que se desprende del control insurgente. Como lo han señalado otros autores (Sánchez y Chacón, 2005), la expansión reciente de las guerrillas se dio a zonas con mayor disponibilidad de recursos económicos, de tal forma que sería en zonas en las que las guerrillas incursionaron más recientemente, buscando probablemente capturar rentas, donde el control territorial de estos agentes redundaría en niveles relativamente más altos de concentración de la propiedad.

²⁰ Al pasar del mínimo al máximo nivel de la variable *regalías*, el coeficiente de control guerrillero se multiplica aproximadamente por 10.

GRÁFICA 4

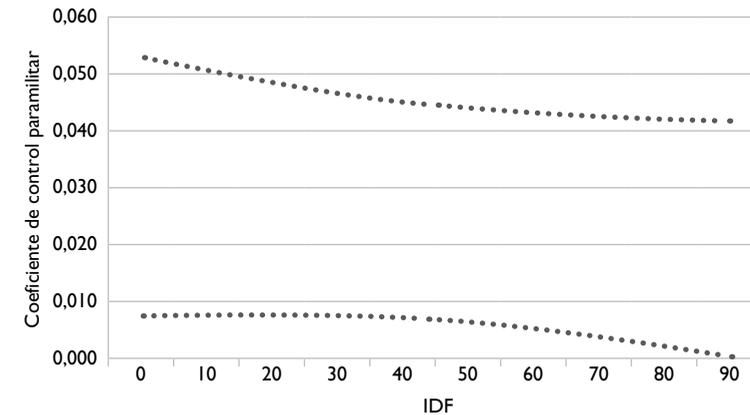
Efecto marginal de control guerrillero para distintos valores de jueces, con intervalos de confianza del 95%



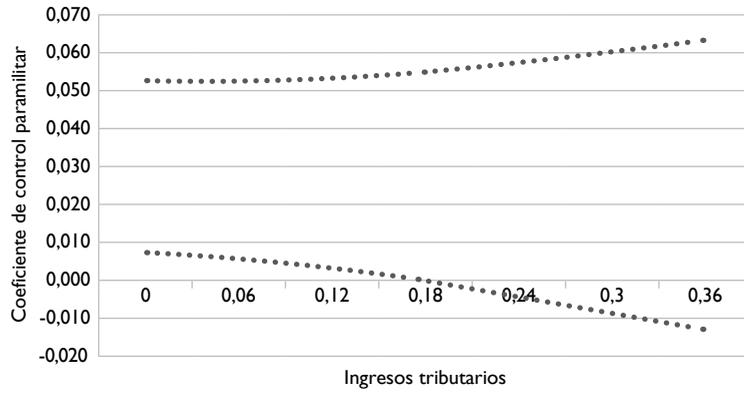
Es importante distinguir una diferencia en el efecto mediador —en la relación entre control insurgente y Gini de tierras— de *ingresos tributarios* contra *regalías*. Como se mencionó, en los municipios con niveles muy altos de *ingresos tributarios* el efecto del *control guerrillero* desaparece. Esto sugiere que los municipios con una mayor capacidad de recaudo tributario tendrían la capacidad de neutralizar el efecto del control in-

GRÁFICA 5

Efecto marginal de control paramilitar para distintos valores de IDF, con intervalos de confianza del 95%

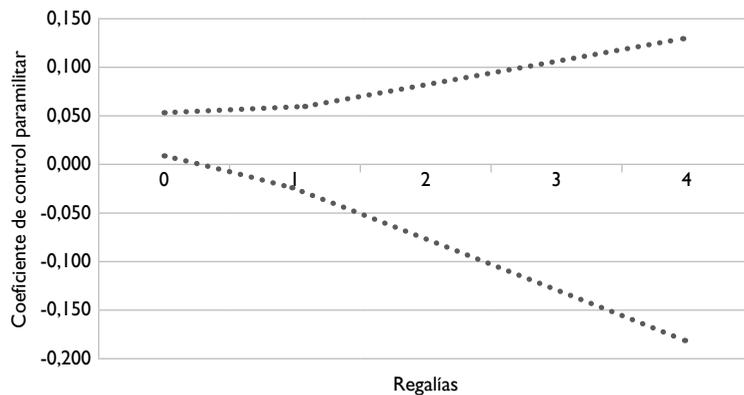


GRÁFICA 6
Efecto marginal de control paramilitar para distintos valores de ingresos tributarios, con intervalos de confianza del 95%



surgente porque cuentan con un aparato institucional consolidado y probablemente autónomo, que se erigiría como una barrera al proceso de concentración de la propiedad impulsado por los actores armados. Distinto es el caso de las *regalías*, las cuales se desprenden de una situación estructural y no de la mayor capacidad institucional de una entidad local. Por eso no es sorprendente que un aumento de las regalías no neutralice el efecto del control guerrillero, sino que lo potencie.

GRÁFICA 7
Efecto marginal de control paramilitar para distintos valores de regalías per cápita, con intervalos de confianza del 95%

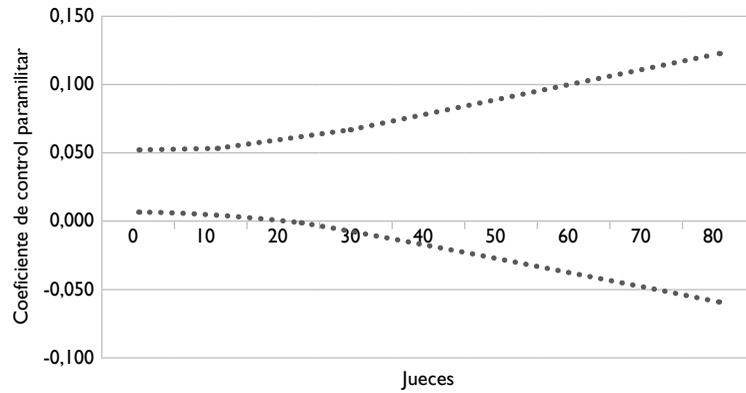


En el caso de *control paramilitar*, el efecto mediador de las variables *ingresos tributarios* y *regalías* es un poco diferente (gráficas 6 y 7). A medida que los ingresos tributarios aumentan, el coeficiente de control paramilitar sufre una pequeña disminución, pero al igual que en el caso del control guerrillero, a niveles altos de tributación deja de ser significativo. Aquí nuevamente se puede afirmar que la mayor capacidad institucional que se asociaría con un aparato tributario consolidado neutralizaría el efecto de concentración de la propiedad del control paramilitar. En el caso de la variable *regalías* aparece un efecto bastante distinto al que se produjo para *control guerrillero*. Aquí, a medida que aumentan las regalías, el coeficiente de control paramilitar decrece, pero deja de ser significativo a niveles altos de regalías. Este hallazgo resulta sorprendente, pues se esperaría que sucediera algo similar a lo que se observó con el control guerrillero. Sin embargo, existe una posible interpretación de este resultado si se tienen en cuenta las dinámicas de expansión territorial de los actores armados. Mientras la expansión guerrillera que tuvo lugar después de los años ochenta se dio hacia municipios con mayor disponibilidad de recursos económicos, el patrón de expansión paramilitar respondió en buena parte a la presencia insurgente y no solamente a la disponibilidad de recursos. Dado que algunas de las zonas de presencia histórica de la insurgencia no eran necesariamente las más beneficiadas por las regalías, es posible entender la naturaleza de la mediación de la variable *regalías* en el caso del *control paramilitar*. Por ejemplo, una de las zonas de mayor expansión y consolidación paramilitar fueron los departamentos de la Costa Atlántica, muchos de ellos (Magdalena, Atlántico, Bolívar) con promedios bajos de regalías. Igual es el caso de Norte de Santander, un departamento con tradicional presencia guerrillera hacia donde los paramilitares dirigieron una ofensiva a principios de la década del 2000.

Por último, las interacciones entre *control territorial* y *jueces* (gráficas 4 y 8) muestran que para el caso del *control guerrillero* el efecto de esta variable sobre la dependiente presenta una

GRÁFICA 8

Efecto marginal de control paramilitar para distintos valores de jueces, con intervalos de confianza del 95%



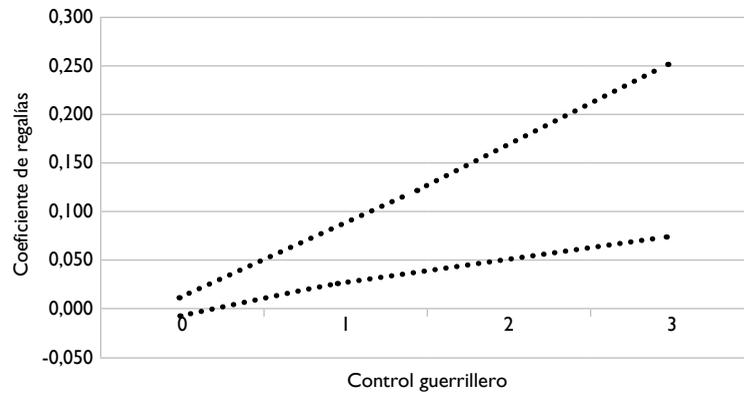
pequeña disminución con el aumento del número de jueces, pero deja de ser significativo cuando se llega a 20 o más jueces. En el caso de *control paramilitar*, el coeficiente de esta variable prácticamente no cambia con el aumento en el número de jueces y también deja de ser significativo, en este caso, cuando se llega a un número igual a los 30 jueces. Este resultado indica que a una mayor capacidad de la justicia, medida por el número de jueces, el impacto del dominio guerrillero y paramilitar sobre la concentración de la propiedad desaparece. Puesto de otra manera, la institucionalidad judicial sería capaz de bloquear el proceso de concentración de la propiedad producto del dominio insurgente y paramilitar solo donde el sistema de justicia es muy fuerte, ya que a niveles promedio (7,2 jueces) el proceso de concentración de la propiedad impulsado por los actores armados no se ve alterado. El que se “necesiten” menos jueces para neutralizar el efecto de concentración de la propiedad asociado al dominio insurgente sugiere de alguna manera que la mayor capacidad del sistema judicial logra afectar de forma más contundente los intereses estratégicos de una organización claramente enemiga del Estado y menos contundentemente los de una organización, como los paramilitares, que en algunas regiones del país ha defendido los

intereses del Estado y las élites regionales, y ha operado en asociación con algunas organizaciones y agentes estatales.

Las interacciones entre las variables institucionales y las que miden los niveles de control territorial de los actores armados también permiten analizar hasta qué punto la relación entre capacidad institucional y la variable dependiente cambia según los niveles de control territorial de los actores armados. En este caso, el nivel de control territorial estaría mediando el vínculo entre los factores institucionales y la concentración de la propiedad de la tierra. Con este análisis se pretende evaluar la hipótesis según la cual la mayor capacidad institucional podría tener un efecto sobre la disminución de la concentración de la propiedad siempre y cuando las instituciones funcionen de manera autónoma. Debido a la dificultad que representa una medición de autonomía institucional, trabajamos sobre el supuesto de que las instituciones son más autónomas allí donde el Estado no está siendo desafiado por la presencia y consolidación de agentes ilegales como los grupos armados o el narcotráfico. En otras palabras, en los municipios donde el nivel de control territorial de los actores armados es igual a cero, las instituciones tendrían una mayor capacidad de afectar la concentración territorial que donde los actores armados ejercen algún dominio.

Después de analizar el posible efecto mediador de los niveles de control territorial en la relación entre cada una de las variables institucionales y la concentración de la propiedad de la tierra, encontramos que solo en los casos de *IDF* y *regalías* los cambios en el nivel de control territorial de los actores armados alteran el efecto de estas variables. Cuando el nivel de control de guerrilla y paramilitares es igual a cero, la variable *IDF* presenta un efecto positivo y significativo, pero a cualquier nivel de control territorial de los actores armados el efecto de esta variable desaparece. Curiosamente, en este caso la mayor capacidad institucional se relaciona con mayor concentración, solo en los municipios más autónomos. Este resultado puede indicar que existiría una dimensión de la concentración de la propiedad no relacionada con los actores armados, que tiene

GRÁFICA 9
Efecto marginal de regalías
para distintos niveles de control guerrillero,
con intervalos de confianza del 95%



una clara manifestación en municipios fuertes desde un punto de vista fiscal. En ellos la monopolización de la tierra podría estar estimulada por algún agente económico que se vería atraído a zonas que combinan seguridad y buenas condiciones fiscales.

El efecto de la variable *regalías* se encuentra mediado solo por el control territorial de las guerrillas. Allí donde estas organizaciones no están presentes el coeficiente de *regalías* no es significativo estadísticamente. Sin embargo, a cualquier nivel de control territorial de las guerrillas este coeficiente no solo es significativo, sino que va en aumento (gráfica 9). En otras palabras, la relación entre regalías y concentración de la propiedad de la tierra se hace significativa y se potencia con el dominio guerrillero. Este resultado no es muy concluyente en términos de capacidad institucional, pero sin duda sustenta la idea de la expansión estratégica de las guerrillas hacia zonas ricas, en donde la extracción de recursos económicos pasa también por el despojo de la propiedad de la tierra.

Conclusiones

Tradicionalmente, las investigaciones sobre la evolución de los patrones de tenencia de la propiedad de la tierra en Colombia se han concentrado en el papel de la violencia política como

un factor capaz de desencadenar procesos de monopolización de la tierra. Este capítulo intentó expandir esta mirada al estudiar tanto la violencia política como la capacidad institucional en su relación con la evolución reciente de la tenencia de la tierra. La idea general que se desarrolló en este texto fue que si bien la capacidad institucional podría relacionarse directamente con la concentración de la propiedad, esta podría también jugar un papel mediador en la relación entre violencia política y el Gini de tierras.

La evidencia empírica que se presentó en este capítulo sugiere que la relación directa entre capacidad institucional y concentración de la propiedad sería, en el mejor de los casos, débil. Además, se constató que incluso cuando las instituciones operan en un contexto que favorece su autonomía (donde no existe injerencia de los actores armados), no logran tener un impacto neutralizador de la concentración de la propiedad de la tierra. Ni la mayor presencia de la justicia, ni la mayor cobertura de servicios públicos se relacionaron con cambios significativos en el Gini de tierras. Por otro lado, la mayor capacidad fiscal de los municipios se relacionó con una mayor concentración de la tierra, lo que es contrario a lo que inicialmente se esperaba.

La concentración de la tierra en Colombia durante los últimos años parece estar guiada principalmente por las dinámicas de control territorial tanto de guerrillas como de paramilitares. Aquí es importante recordar que no es la intensidad de la violencia lo que se relaciona con la concentración de la tierra, sino la consolidación de un dominio territorial por parte de los actores armados. Teniendo como punto de referencia este resultado, este trabajo también evaluó de qué manera la relación entre el control territorial de los actores armados y el Gini de tierras está condicionada por factores institucionales. En este caso la evidencia empírica demostró que las instituciones jugarían un papel más prominente, en tanto son capaces de moderar los efectos de la violencia política sobre la concentración de la tierra. Así, en municipios con una mayor capacidad

tributaria y una alta presencia de jueces, el control territorial de los actores armados deja de tener una relación significativa con la concentración de la tierra. Esto sin duda sugiere que la mayor capacidad institucional es capaz de detener los efectos negativos de la consolidación de organizaciones ilegales enemigas del Estado. Sin embargo, los resultados también sugieren que para detener el embate del paramilitarismo sobre la concentración de la propiedad se necesita una capacidad institucional relativamente mayor. La habilidad de los grupos paramilitares para penetrar o cooptar las estructuras estatales les daría la capacidad de resistir mejor o saltar las barreras que ponen las instituciones a procesos como el de la concentración de la propiedad.

En términos generales, el que la capacidad tributaria y del aparato de justicia sean las dos dimensiones institucionales con capacidad de mediar en la relación entre violencia y concentración de la tierra es un hallazgo relevante en tanto entra en diálogo directo con aquellas teorías que han señalado que la consolidación de las estructuras estatales descansa en la construcción de una burocracia y un aparato judicial fuertes y autónomos, que le den forma a lo que algunos han llamado el poder infraestructural del Estado (Hall y Ikenberry, 1993). Esto es, la capacidad de penetrar la sociedad y de organizar las relaciones sociales.

Aunque la principal fuerza detrás de la concentración de la propiedad en Colombia es la violencia política, las instituciones podrían jugar un papel para detener o revertir este dramático proceso. Sin embargo, no es suficiente con un fortalecimiento institucional de las municipalidades que se manifieste en más jueces, más autonomía fiscal o mejor cubrimiento de los servicios públicos. Es necesario que la mayor capacidad institucional se traduzca en que el Estado central, los gobiernos locales, o la justicia operen de manera independiente y transparente y no en función de intereses particulares. Infortunadamente, la evolución reciente y la consolidación de organizaciones armadas, como los paramilitares, no solo desencadenaron niveles

insospechados de violencia sino también facilitaron la penetración por parte de la ilegalidad de las estructuras estatales, o el surgimiento de “nuevos órdenes sociales”. En estos contextos, la institucionalidad puede terminar protegiendo a quienes están detrás del proceso de concentración de la propiedad. La pregunta obligada ante esta realidad es: ¿hasta qué punto y de qué manera se podrían revertir los procesos de cooptación de lo estatal producto de la consolidación territorial de los actores armados?

Referencias bibliográficas

- Albertus, Michael y Oliver Kaplan. 2011. “Land Reform as a Counterinsurgency Policy: Evidence from Colombia”. Social Science Research Network. Recuperado de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1848129
- Alston, Lee, Gary Libecap y Bernardo Mueller. 2000. “Land Reform Policies, the Sources of Violent Conflict and Implications for Deforestation in the Brazilian Amazon”. *Journal of Environmental Economics and Management* 39 (2): 162-188.
- André, Catherine y Jean-Philippe Platteau. 1998. “Land Relations under Unbearable Stress: Rwanda Caught in the Malthusian Trap”. *Journal of Econometric Behavior and Organization* 34 (1): 1-47.
- Anselin, Luc. 2003. *An Introduction to Spatial Autocorrelation Analysis in GeoDa*. Urbana-Champaign: University of Illinois.
- Binswagner-Mkhize, Hans P., Camille Bourguignon y Rogier van den Brink. 2009. “Agricultural Land Redistribution: Toward Greater Consensus”. Washington, EE.UU.: World Bank.
- Bottía, Martha. 2003. “La presencia y expansión municipal de las FARC: Es avaricia y contagio, más que ausencia estatal”. En *Documento CEDE 2003-03*. Bogotá: CEDE - Universidad de los Andes.
- Bustamante, José. 2005. *Concentración de la propiedad rural y el conflicto violento en Colombia*. Tesis de grado. Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Castaño, Lina M. 1999. *La distribución de la tierra rural en Colombia y su relación con el crecimiento y la violencia*. Tesis de Maestría. Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

Carmignani, Fabrizio. 2003. *Institutional Inefficiency, Income Inequality and Fiscal Policy*. Comisión Económica por África de las Naciones Unidas (Uneca). Recuperado de http://www.uneca.org/eca_resources/Meetings_Events/ESPD/fiscal/Papers/formatted_Carmignani.pdf

Christman, Daniel W., John G. Heimann y Julia E. Sweig. 2004. *Andes 2020: A new strategy for the challenges of Colombia and the region*. Council on Foreign Relations (CFR). Recuperado de <http://www.cfr.org/chile/andes-2020/p6640>

Collier, Paul y Anke Hoeffler. 1998. "On Economic Causes of Civil War". *Oxford Economic Papers* 50 (4): 563-573.

Deininger, Klaus y Lyn Squire. 1998. "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth". *Journal of Development Economic* 57: 259-287.

Deininger, Klaus y Gershon Feder. 2001. "Land Institutions and Land Markets". *Handbook of Agricultural Economics* 1 (1): 288-331.

Deininger, Klaus. 2003. "Land policies for growth and poverty reduction". *World Bank Policy Research Report* 26384. Washington: Banco Mundial.

Deininger, Klaus. 2005. *Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza*. Bogotá: Banco Mundial.

Duica, Liliana. 2010. *Despojo y abandono de tierras en los Montes de María: el impacto de los grupos armados en la reconfiguración del territorio*. Tesis de grado. Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

Fajardo, Darío. 1994. "La colonización de la frontera agraria colombiana". En Absalón Machado (ed.). *El agro y la cuestión social*. Bogotá: Tercer Mundo, Banco Ganadero, Caja Agraria, Vecol.

Fajardo, Darío. 2002. *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*. Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales (IDEA), Universidad Nacional de Colombia.

Fearon, James D. y David D. Laitin. 2003. "Ethnicity, Insurgency and Civil War". *American Political Science Review* 97 (1): 75-90.

García, Miguel. 2009. *Political Violence and Electoral Democracy in Colombia. Participation and Voting Behavior in Violent Contexts*. Disertación doctoral, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Pittsburgh, Pittsburgh, PA.

García, Miguel. 2010. "Bajo la mira de los actores armados. Contextos violentos, participación política e intención de voto en Colombia". En Angelika Rettberg (ed.). *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia: Cuatro décadas de Ciencia Política en la Universidad de los Andes*. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Uniandes.

González, Jorge I., Hernando Vanegas, Mariana Ríos y Édgar Baldión. 2011. "Una nueva mirada a lo rural". En *Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia, PNUD*. Recuperado de <http://www.censat.org/ir-a-biblioteca-virtual/category/18-ruralidad?download=11%3Auna-nueva-mirada-a-lo-rural>

Grupo de Memoria Histórica CNRR. 2010. *La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe: 1960-2010*. Bogotá: Aguilar.

Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi y Rosa Alonso-Terme. 1998. "Does Corruption affect Income Inequality and Poverty?" International Monetary Fund, Working Paper 98/76.

Hall, John y John Ikenberry. 1993. *El Estado*. Madrid: Alianza Editorial.

Ibáñez, Ana María y Pablo Querubín. 2004. "Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia". *Documento CEDE* 23. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes.

Ibáñez, Ana María. 2008. *El desplazamiento forzado en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes.

Ibáñez, Ana María y Juan Carlos Muñoz. 2010. "The Persistence of Land Concentration in Colombia: What Happened Between 2000 and 2010?" En Morten Bergsmo, César Rodríguez-Garavito, Pablo Kalmanovitz y María Paula Saffon (eds.). *Distributive Justice Transitions, Forum for International Criminal and Humanitarian Law Publication*. Oslo: Torkel Opsahl Academic EPublisher. Recuperado el 4 de agosto de 2011 http://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL_6_web.pdf

Jones, Bobby, Daniel S. Nagin y Kathryn Roeder. 2001. "A SAS Procedure Based on Mixture models for Estimating Developmental Trajectories". *Sociological Methods and Research* 29 (3): 374-93.

Kalyvas, Stathis N. 2006. *The logic of Violence in Civil War*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Kam, Cindy D. y Robert J. Franzese. 2007. *Modeling and Interpreting Interactive Hypotheses in Regression Analysis*. Michigan: University of Michigan Press.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters". The World Bank, Policy Research Working Papers.
- Lorente, Luis, Armando Salazar y Ángela Gallo. 1985. *Distribución de la propiedad rural en Colombia 1960-1984*. Bogotá: Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA) y Ministerio de Agricultura.
- Machado, Absalón. 1998. *La cuestión agraria en Colombia a fines de milenio*. Bogotá, Colombia: El Áncora.
- Macours, Karen. 2009. "Land titles and Conflicts in Guatemala". Inter-American Development Bank, Working Paper 164.
- Maystadt, Jean-François. 2008. "Does Inequality make us Rebel? A Revisited Theoretical Model Applied to South Mexico". Households in Conflict Network, Working Paper 41.
- Nagin, Daniel S. 2005. *Group-Based Modeling of Development*. Cambridge: Harvard University Press.
- Offstein, Norman y Luis C. Hillón. 2003. "La distribución de la tierra rural en Colombia y su relación con las variables socioeconómicas". *Planeación y Desarrollo* 34 (2): 307-335.
- Offstein, Norman. 2005. "National, Departamental and Municipal Rural Agricultural Land Distribution in Colombia, Analyzing the Web of Inequality, Poverty and Violence". *Documento CEDE* 37. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de Los Andes.
- Reyes, Alejandro. 2009. *Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Rogowski, Ronald y Duncan C. Macrae. 2004. "Inequality and Institutions: What Theory, History and (some) Data Tell Us". Ponencia presentada en la conferencia de la *American Political Science Association*. Chicago, Illinois, EE.UU.
- Romero, Mauricio. 2003. *Paramilitares y Autodefensas 1982-2003*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (IEPRI), Editorial Planeta Colombiana.
- Sánchez, Fabio y Mario Chacón. 2005. "Conflict, State and Decentralisation: From Social Progress to an Armed Dispute for Local Control, 1974-2002". En *Documento CEDE* 2006-20. Bogotá: CEDE - Universidad de los Andes.

Suárez, Ruth y Katja Vinha. 2003. "Algunos elementos para una reforma agraria efectiva". *Planeación y Desarrollo* 34 (2): 181-212.

Vargas, Ricardo 2009. "Economías de guerra y control de territorios: ilegalidad y reconfiguración del poder en el sur de Córdoba y Montes de María". En Álvaro Camacho, Gustavo Duncan, Claudia Steiner, Ricardo Vargas y María Emma Wills (eds.). *A la sombra de la guerra. Ilegalidad y nuevos órdenes regionales en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, CESO.

Velásquez, Andrea P. 2008. "The Formality in Property Rights: Determinants in the Military Strategy of Armed Actors". Households in Conflict Network, Working Paper 39.

Verdad Abierta. 2011. "El Incora, '40' y sus ladrones de tierras". *Verdad Abierta*. 14 de marzo de 2011. Recuperado de http://www.verdadabierta.com/index.php?option=com_content&id=3144

ANEXO 1.

Operacionalización de las variables *control paramilitar y control guerrillero*

La materia prima con la que se crearon las variables en cuestión fue una base de datos a nivel municipal sobre acciones violentas de los actores armados para los siete años electorales entre 1988 y 2003. Esa base de datos incluyó un registro diario de eventos violentos cometidos por las guerrillas y los paramilitares en todos los municipios colombianos.²¹ Con esa información, se generaron dos conteos anuales de acciones violentas cometidas por guerrillas y paramilitares respectivamente.²²

El principal supuesto de este procedimiento de operacionalización es que para desarrollar una medición confiable del nivel de control territorial de los actores armados se deben considerar las dimensiones espaciales y temporales de los datos. Esto con el fin de evitar una clasificación inadecuada de municipios que difieren en términos de los niveles de control de los actores armados, pero que parecen similares si se los observa aislados y en un determinado momento en el tiempo. Por ejemplo, dos municipios pueden registrar un conteo bajo de acciones armadas en un año específico. El primero se ubica en una región pacífica, y a través de los años registra consistentemente niveles bajos de violencia política. En este caso, no existe duda de que este municipio no es controlado

21 Las acciones violentas incluidas en dicha base de datos fueron: actos terroristas, ataques contra la propiedad pública, ataques contra la propiedad privada, bloqueo de carreteras, combates, piratería, masacres, homicidios, ataques contra individuos, secuestros políticos y ataques contra funcionarios públicos.

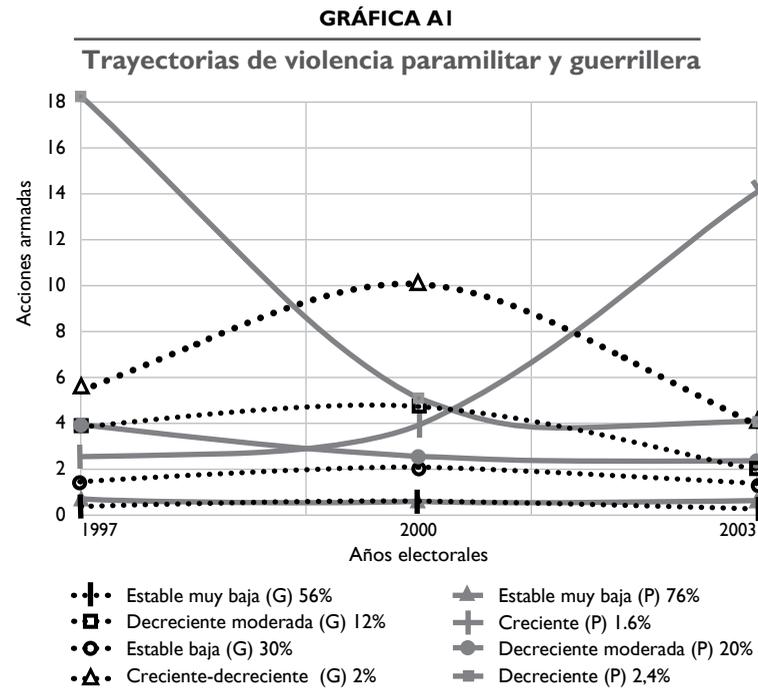
22 La fuente usada para construir esta base de datos fueron los reportes *Noche y Niebla* sobre violencia política publicados por el (Cindep).

ni disputado por ningún actor armado. El segundo municipio también experimenta niveles bajos de violencia política para el mismo año, pero previamente experimentó niveles altos de violencia. Aquí, los niveles bajos de violencia política para un año en particular podrían ser la consecuencia de que, finalmente, las guerrillas o los paramilitares conquistaron la región y, por tanto, no necesitarían hacer uso de la violencia (Kalyvas 2006). De igual manera, un pueblo aparentemente pacífico puede estar rodeado de municipios afectados por altos niveles de violencia; es decir, aunque este municipio aparezca como no afectado por la violencia política, pertenecería a una región disputada por los actores armados.

La dimensión geográfica de la violencia política se tuvo en cuenta ponderando espacialmente el conteo de las acciones violentas de guerrillas y paramilitares descrito anteriormente.²³ Haciendo uso del registro de acciones violentas ponderado geográficamente, el siguiente paso fue desarrollar un procedimiento, de carácter longitudinal, para distinguir los municipios controlados y disputados por los diferentes actores armados.

Investigaciones en psicología han demostrado que aunque un número importante de procesos de desarrollo psicológico describen una misma trayectoria para toda la población, existen otros procesos para los cuales la idea de una trayectoria común para toda la población no es adecuada (Nagin 2005). Esto quiere decir que al trabajar con información de carácter longitudinal existe la posibilidad de que los datos no sigan un patrón común de desarrollo, sino que se puedan organizar en diferentes subgrupos, donde cada uno de ellos describiría una trayectoria distintiva (Nagin 2005). Siguiendo esta intuición, Nagin desarrolló una técnica denominada “análisis longitudinal semiparamétrico basado en grupos”, la cual permite iden-

23 La ponderación geográfica fue creada usando el programa GeoDa 0.9.3, y consistió en multiplicar los registros anuales de las actividades violentas de los actores armados por un peso o factor de contigüidad que contiene información sobre la estructura de vecindad de cada municipio (Anselin 2003: 2).



tificar las diferentes trayectorias que pueden aparecer a partir de información de tipo longitudinal.

La información longitudinal sobre violencia política es ideal para hacer uso de la técnica de Nagin, ya que mientras en muchos municipios los actores armados no actúan, y en otros sostienen niveles de violencia constantes, en muchas poblaciones presentan patrones incrementales o decrecientes de violencia. Usando la técnica desarrollada por Nagin, se identificaron las distintas trayectorias descritas por la información sobre acciones violentas cometidas tanto por la guerrilla como por los paramilitares. En otras palabras, se identificaron grupos de municipios en los cuales las acciones violentas cometidas por los actores armados describieron patrones de desarrollo diferentes.²⁴ Las distintas trayectorias para acciones guerrilleras y acciones paramilitares se presentan en la gráfica A1.

²⁴ Haciendo uso de una rutina para SAS denominada PROC TRAJ (Jones *et al.* 2001) se estimaron dos modelos semiparamétricos basados en grupos. Uno usó las acciones violentas cometidas por las gue-

A partir de la identificación de las trayectorias de violencia el siguiente paso fue la creación de una serie de variables que capturaran los distintos niveles de disputa y control territorial. Estas variables se originaron a partir de la intersección de las trayectorias de violencia de los actores armados. En primer lugar, se generó una medida integrada de control y disputa (*guerrilla frente a paramilitares*). Esta va de -4 a 4, donde -4 indica el máximo nivel de control guerrillero y 4 total control paramilitar. Para ubicar a los diferentes municipios en la escala antes descrita se tuvieron en cuenta los siguientes criterios. Primero, los municipios en los que las acciones violentas de los actores armados describieron trayectorias consistentemente bajas (“estable muy baja”), se consideraron como zonas controladas por el Estado colombiano o no afectadas por el conflicto político. Dichos municipios recibieron un puntaje de cero (0).

Los municipios disputados por los actores armados fueron aquellos en los que las acciones de guerrillas y paramilitares describieron trayectorias bastante cercanas, pero a diferencia de las áreas no afectadas por el conflicto, en estos municipios los actores armados presentaron alguna actividad armada. Ese es el caso, por ejemplo, de aquellos donde las acciones de guerrilla y paramilitares describieron la trayectoria denominada “decreciente moderada”. Los municipios en donde dos trayectorias de las acciones armadas se cruzaron también se consideraron zonas disputadas. Un ejemplo de esta situación son las poblaciones donde se cruzaron la trayectoria guerrillera denominada “decreciente moderada” y la paramilitar identificada como “incremental”. Los municipios disputados fueron codificados como -1, cuando las guerrillas presentaron una pequeña ventaja sobre los paramilitares, y 1, cuando los paramilitares fueron el actor armado con la pequeña ventaja.

rrillas y otro las perpetradas por los paramilitares. Este análisis partió de la identificación del número óptimo de trayectorias así como de su forma. El mejor ajuste para los modelos de acciones guerrilleras y paramilitares fue obtenido usando información de los años 1997, 2000 y 2003, y cuatro trayectorias en cada caso.

Las zonas controladas por las guerrillas fueron aquellas en las que la trayectoria de las acciones armadas de la insurgencia se ubicó por encima de la trayectoria de las acciones paramilitares durante todo el periodo analizado. La misma lógica se utilizó para identificar municipios controlados por los paramilitares. Por ejemplo, municipios en los que las acciones guerrilleras describen la trayectoria “incremental decreciente” y las acciones paramilitares fueron caracterizadas por la trayectoria “estable muy baja”, se consideraron bajo control insurgente. En este caso, aunque las acciones guerrilleras se movieron en un rango de 4 a 10 acciones, los paramilitares no cometieron ningún acto violento. Esto sugiere que el primer actor armado se encontraba en una posición dominante. Otro ejemplo de control de un actor armado, en este caso los paramilitares, fue capturado por la intersección de la trayectoria paramilitar denominada “decreciente” y la guerrillera identificada como “estable baja”. En esta situación, aunque las guerrillas permanecieron activas desde un punto de vista militar, fueron superadas por los paramilitares. Otro elemento característico de esta situación es que los paramilitares presentaron una reducción de su actividad armada, probablemente como consecuencia de la consolidación de su control territorial.

Finalmente, para distinguir distintos niveles de control se consideró la distancia entre las trayectorias de los actores armados. Así, a medida que la distancia se amplió se asignó un valor más alto. De esta manera, los puntajes que van de -4 a -2 describen distintos niveles de control guerrillero, y los que van de 2 a 4 distintos niveles de dominio paramilitar.

A partir de la variable *Guerrilla frente a paramilitares* se crearon las variables *control paramilitar* y *control guerrillero*. Estas variables fueron codificadas en una escala de 0 a 3, en la cual 0 representa que el actor armado en cuestión no ejerce control territorial, y 3 representa que ese actor ejerce el nivel más alto de control territorial.²⁵

25 Para una descripción aún más detallada del procedimiento de operacionalización de estas variables véase García (2009 y 2010).

ANEXO 2. Variables independientes

Hectáreas de coca. Esta variable captura el número de hectáreas sembradas de coca en cada municipio para cada año. La fuente de esta medida es el censo anual de cultivos ilícitos que realiza el proyecto Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci) de la Oficina de Drogas y Crimen de las Naciones Unidas (UNODC, por sus siglas en inglés).

Desplazamiento. Esta variable representa el número de desplazados (expulsados) a nivel municipal por cada 100 mil habitantes. La información sobre desplazamiento proviene del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) del Observatorio Nacional del Desplazamiento Forzado. La información sobre población a nivel municipal proviene del DANE.

Distancia a capital. Esta variable equivale a la distancia lineal, en kilómetros, desde el centro urbano de cada municipio al centro urbano de la capital departamental respectiva.

Altura. Esta es una medida de altitud de cada municipio. Es decir, el número de metros sobre el nivel del mar al cual se ubica el centro urbano municipal. Esta información proviene del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Superficie. Esta variable equivale al área en kilómetros cuadrados del perímetro municipal con áreas urbanas y rurales, reportado por el IGAC.

Unidad Agrícola Familiar (UAF). Según la Ley 160 de 1994, las UAF representan “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente

capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”. De acuerdo con las condiciones de la tierra las UAF variarían de tamaño en tanto se necesite una mayor o menor extensión de tierra para producir el mismo retorno económico. Por esta razón, las UAF se toman como un *proxy* para medir la calidad de la tierra. Así, los valores altos indican que la tierra es de baja calidad pues se necesitan más hectáreas para producir la misma cantidad de ganancias. Por otra parte, los valores bajos indican mayor calidad del terreno porque se necesitan menos hectáreas de tierra para obtener las mismas ganancias.

Ruralidad. Es un índice creado por González *et al.* (2011) que captura el nivel de ruralidad de un municipio combinando dos criterios: densidad poblacional y aislamiento. Un municipio es más rural si su densidad poblacional es menor a 150 habitantes por km², y si está a más de una hora de distancia en transporte terrestre de una ciudad que tenga una población superior a los 100.000 habitantes. Esta variable se mide en una escala de 0 a 100 donde cien representa la máxima ruralidad. Una descripción más detallada de esta variable se encuentra en González *et al.* (2011).

Ideología municipal. Esta variable mide la orientación ideológica de cada municipio. Medida en una escala de 1 a 5, los valores más bajos representan éxito consistente de los partidos de izquierda y valores altos representan éxito constante de partidos de derecha. Para la construcción de esta variable se consideró el periodo 1988 a 2003. Para cada municipio en cada año electoral el partido ganador en las elecciones de alcalde se ubicó en una escala de 1 a 5, según su ubicación en el espectro ideológico, y posteriormente se estableció un promedio para todo el periodo.

Capítulo 4

Instituciones y cultura política: una mirada exploratoria a los municipios de Colombia*

José Rafael Espinosa Restrepo

Juan Carlos Rodríguez Raga

* Agradecemos los comentarios y aportes al texto de Sebastián Rubiano, y la asistencia de Pedro Oswaldo Hernández en el manejo de las bases de datos. También agradecemos los comentarios de los asistentes al seminario interno de Dejusticia, donde presentamos una versión preliminar de este texto.

¿Cuál es la relación entre el desempeño institucional de los municipios y la cultura política en Colombia? En un contexto como el del Estado colombiano, caracterizado por el clientelismo, la corrupción y, en general, por la debilidad institucional, preguntarse por la cultura política es una prioridad. Trabajos clásicos en ciencia política han mostrado que existe una relación entre algunas actitudes propias de la cultura política de una sociedad y su nivel de desarrollo, modernización y democracia (ver, por ejemplo, Inglehart y Welzel 2005; Putnam 1993).¹ La pregunta es, entonces, ¿qué determina esa cultura política? Nuestra hipótesis general es que, si bien los factores individuales son importantes, el contexto —incluyendo la violencia, la estructura económica y el desempeño institucional de los municipios— juega un papel clave, fundamentalmente morigerando actitudes negativas y potenciando actitudes positivas relacionadas con la confianza interpersonal e institucional, la tolerancia política y el respeto por el cumplimiento de la ley.² Este capítulo parte de la base de que no existen muchos estudios que analicen a la vez el efecto de factores individuales y contextuales, especialmente relacionados con el desempeño

1 Para el caso colombiano véanse, entre otros, los siguientes trabajos: García Villegas (2009a), Herrera *et al.* (2005), Rodríguez Raga y Seligson (2010). Aunque desde diferentes enfoques y perspectivas, defienden la existencia de una relación entre un cierto tipo de cultura política y el nivel de bienestar de una sociedad.

2 Para medir estas actitudes acudimos a los datos del Barómetro de las Américas - LAPOP, que describimos con detalle en una sección posterior.

institucional, sobre los rasgos de una determinada cultura política. Por esa razón, el texto no es muy ambicioso; es una exploración de esta hipótesis para el caso de los municipios en Colombia.

Estudiar la cultura política de una sociedad es importante por varias razones. En primer lugar, porque los valores de los ciudadanos frente a su comunidad política y frente a otros ciudadanos — así vamos a entender aquí *cultura política*— son fundamentales para resolver los problemas que enfrentan los seres humanos en sociedades modernas como la nuestra. No somos Robinson Crusoes habitando islas por el mundo; somos seres humanos que vivimos en comunidades cada vez más globalizadas e interconectadas, en las que debemos cooperar y competir para sobrevivir. La forma como los ciudadanos perciben las comunidades y los otros ciudadanos pasa a ser, por decirlo en términos crudos, una cuestión de supervivencia.

En segundo lugar, la cultura política está estrechamente relacionada con el funcionamiento de las instituciones que buscan responder a esas necesidades de los individuos modernos. Ronald Inglehart, por ejemplo, ha defendido siempre la relación entre cultura política y los procesos de modernización, desarrollo y democratización en diferentes países (Inglehart 1998; Inglehart y Welzel 2005, 2010). Según este autor, los ciudadanos de países con mejores niveles de desarrollo económico cuentan con actitudes políticas más democráticas, caracterizadas por el respeto por las instituciones, la igualdad de género y la autonomía individual. Otros autores también han defendido la importancia de estos valores democráticos en el desempeño eficiente y eficaz de las instituciones (Fukuyama 1995; Putnam 1993; Harrison y Huntington 2000).

En países como Colombia, que cuentan con instituciones con grandes desafíos en materia de desarrollo y, a la vez, con grandes riesgos de ser cooptadas por grupos privados, el estudio de la cultura política es una prioridad. La historia política colombiana ha estado marcada por el clientelismo, las mafias, la corrupción y, en general, por la debilidad institucional del

Estado (Garay *et al.* 2008; García Villegas y Revelo 2010; Leal 2011; Orjuela 2010; Pécaut 1978; Velázquez 2009). ¿Cuáles han sido (y han debido ser) las actitudes de los ciudadanos de a pie en el surgimiento y la reproducción de esos fenómenos? ¿Esas actitudes han sido causas o consecuencias de esas fallas del Estado? ¿Otra cultura política hubiera servido para evitar esa debilidad institucional? Estas preguntas no las responde esta investigación, pero sí la motivan.

Es importante tener en cuenta, además, que desde hace unos 25 años el Estado colombiano se ha ido descentralizando. Desde los años ochenta los municipios habían ido ganando autonomía política y fiscal, pero con la Constitución de 1991 la descentralización se profundizó, trasladando competencias administrativas a las entidades territoriales e instaurando la elección popular de gobernadores. Desde entonces, la relación entre los ciudadanos y las instituciones locales, especialmente las municipales, se ha ido transformando debido a que los ciudadanos cuentan con más espacios de participación política. Sin embargo, veinte años después del cambio constitucional, la descentralización cuenta con defensores y detractores. Esta investigación parte de la evaluación del funcionamiento de las instituciones a nivel municipal con el objetivo de estudiar la relación entre su desempeño y algunas actitudes ciudadanas propias de una cultura política democrática.

Este texto está dividido en cuatro partes, además de esta introducción. La segunda presenta una revisión de la literatura sobre el tema, que sirve a su vez como marco teórico de esta investigación. La tercera plantea las hipótesis, mientras que la cuarta describe los datos y la metodología utilizada. La quinta parte presenta los resultados, y la sexta los discute y ofrece algunas conclusiones.

Revisión de la literatura

Los niveles de análisis

La cultura política se puede estudiar desde dos niveles de análisis: individual y agregado. Como es evidente, el primero se

refiere al conjunto de valores y creencias que tiene una persona en particular, mientras que el segundo se ocupa de esos mismos valores y creencias pero de un grupo social (una familia, los habitantes de un barrio, de un país, etc.).

En esa misma lógica, es posible preguntarse por los determinantes de la cultura política desde esos dos niveles de análisis. Desde una perspectiva individual (nivel 1), por ejemplo, en un trabajo ya clásico en opinión pública Philip Converse (1964) sostiene que las personas de menor estrato social, que están menos informadas, son también menos sofisticadas políticamente, es decir, tienen actitudes y opiniones más desarticuladas que las personas de mayor estratificación social y mejor informadas. Desde una perspectiva agregada o contextual (nivel 2), se ha sostenido que ese nivel de sofisticación depende de factores culturales o institucionales. Por ejemplo, Almond y Verba (1963) compararon los niveles de sofisticación política de algunos países y concluyeron que algunas diferencias se debían a factores contextuales, como la oferta de información o el interés en política (*awareness*) en cada uno de los países.

Estos dos niveles también han marcado la pauta en investigaciones sobre otros temas de opinión pública. Brady, Verba y Schlozman (1995), por ejemplo, sostienen que las personas deciden si votan o no dependiendo de los recursos individuales con los que cuentan, como el dinero, el tiempo o las habilidades cívicas. Para el caso colombiano también se ha defendido la idea de que factores individuales como la edad, el afecto partidista y la educación determinan el nivel de participación electoral (Losada y Vélez 1981). Pipa Norris, desde una perspectiva contextual, sostiene que no son tanto los recursos individuales los que determinan la participación política como el nivel de modernización de una sociedad y las instituciones que la regulan (Norris 2002).³

3 En la discusión no sobre si las personas votan o no, sino sobre cómo votan también se presentan las dos visiones. Al respecto, véanse Kinder y Kiewiet (1981), MacKuen, Erikson y Stimson (1992), entre otras.

Estas dos abundantes líneas de trabajo han sido complementadas por una tercera visión que ha buscado poner a dialogar esos dos niveles de análisis. Un buen ejemplo de esta visión es el texto de Gordon y Segura (1997), en el que señalan que los niveles de sofisticación política dependen de decisiones individuales que, a la vez, dependen de factores contextuales de tipo institucional, como el sistema de partidos o el sistema electoral, y de tipo socioeconómico, como el nivel de ingreso. Miguel García, por su parte, hace un análisis similar para el nivel de participación política en el caso colombiano. Según él, la participación política está afectada y condicionada por factores contextuales que interactúan con factores individuales: en municipios disputados por actores armados, las personas de izquierda y los independientes tienden a participar menos (García 2007, 2010).

Infortunadamente, este tipo de análisis que relaciona factores individuales y contextuales no es muy frecuente, y los que se han hecho, como los de García, no abordan las temáticas de opinión pública que nos interesan aquí. Sin embargo, a pesar de (y tal vez por) no contar con una guía teórica que nos oriente sobre la relación entre factores individuales y contextuales y las dimensiones de la cultura política que nos interesan, en este trabajo exploramos esa relación.

La pregunta por la causalidad

Una pregunta clave que atraviesa esta investigación tiene que ver con la causalidad entre la cultura política y el desempeño institucional: ¿qué fue primero, el huevo o la gallina? Una primera respuesta, que podríamos llamar “culturalista”, sostiene que en las comunidades más cívicas, con mayores valores democráticos, las instituciones se desempeñan mejor (Almond y Verba 1963; Fukuyama 1995; Inglehart y Welzel 2005; Inglehart 1998; Welzel 2009). Según esta explicación, las actitudes políticas de las personas hacia el sistema político y hacia los otros ciudadanos determinan el éxito institucional (Almond y Verba 1963: 13). Los valores y las normas de los individuos,

adquiridos a través de experiencias privadas (como la religión o los valores familiares) o públicas (gracias a la participación en la vida social), se traducen en interacciones sociales basadas en la confianza y en la reciprocidad. Este tipo de interacciones —sostienen quienes defienden esta posición— lleva a que los individuos actúen honradamente y a que se refuercen normas preexistentes de comportamiento moral y responsable (Letki 2006: 306). En síntesis, una cultura política cívica aumenta la cooperación, reduce los costos de transacción, evita los conflictos, lo que se termina traduciendo en bienestar y progreso (Coleman 1990).

Putnam (1993), por ejemplo, explica el éxito de las reformas institucionales italianas de los años setenta en el norte de Italia (y su fracaso del sur) a partir de los valores cívicos (principalmente del capital social) de sus habitantes. Según Putnam, el contexto sociocultural de cada sociedad determina que la comunidad sea más o menos cívica, que cuente con mayor o menor capital social —entendido como las “características de una organización social, como la confianza, las normas y las redes, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad facilitando las acciones coordinadas” (p. 167)—. El activismo y la participación comunitaria no solo generan confianza, reciprocidad y consideración frente a los demás, sino también un sentido de comunidad y respeto por los bienes públicos, y, por ende, mayor progreso y bienestar (Coleman 1990). Por esa razón, en aquellas sociedades que cuentan con mayor capital social, como en el norte de Italia, —sostiene Putnam— las instituciones se desempeñan mejor. Fukuyama (1995) defiende una tesis similar para el bienestar económico; Inglehart hace lo propio para el desempeño de los regímenes democráticos (Inglehart 1998; Inglehart y Welzel 2005).⁴

4 La idea del capital social como variable determinante del desempeño institucional ha tenido eco en Colombia. De acuerdo con economistas como Francisco Thoumi (2002), María Mercedes Cuéllar (2000) y Mauricio Rubio (1997), en Colombia existe una suerte de capital social *perverso* que impide que las instituciones funcionen como deberían;

Este argumento culturalista —que explica el nivel de desempeño de las instituciones a partir de una mayor o menor existencia de capital social en una sociedad— no es pacífico o incontrovertido. Una de las principales críticas al argumento de Putnam (y a Inglehart y Fukuyama) fue presentada por Jackman y Miller (1998). Sus reparos (principalmente metodológicos) los llevaron a una conclusión diferente: para ellos, el capital social no es tanto una característica de la cultura política —y por lo tanto no es algo exógeno al juego institucional—, sino el resultado de las condiciones y las instituciones de una sociedad específica. En ese mismo sentido, Muller y Seligson cuestionaron el modelo de Inglehart, entre otras razones, porque no preveía la posible influencia de un contexto democrático en la formación de valores culturales (1994: 636). Al replicar su modelo con algunos ajustes metodológicos, encontraron que la mayoría de las actitudes cívicas a las que se refería Inglehart no tenían un impacto significativo en los cambios en el régimen democrático.

Esta posición está en sintonía con el nuevo institucionalismo, una teoría muy influyente en las ciencias sociales durante la segunda mitad del siglo XX. Según los institucionalistas, más que una causa, los valores culturales (en este caso políticos) son el efecto de las reglas de juego de una sociedad dada (March y Olsen 1989; Ostrom 1986; Powell y Dimaggio 1991). En palabras de March y Olsen,

las instituciones afectan la manera como los individuos se activan dentro y fuera de esas instituciones establecidas, el nivel de confianza entre ciudadanos y líderes, las aspiraciones comunes de una comunidad política, el lenguaje, el entendimiento y las normas compartidas por la comunidad y el significado de conceptos como democracia, justicia, libertad e igualdad (1989: 164).

Según los institucionalistas, la cultura política es una función o una respuesta a la calidad del sistema en el que los

un tipo de valores desviados que impiden el desarrollo y el progreso. Dicho fenómeno explicaría, entre otras cosas, la debilidad del sistema de administración de justicia y la reproducción del narcotráfico.

individuos actúan. La honradez y la eficiencia de los actores institucionales animan a los ciudadanos a comportarse cívica y honradamente. El argumento está atravesado principalmente por la noción de legitimidad: un buen desempeño las instituciones (especialmente en cuanto a la existencia de procedimientos justos y equitativos) las legitima y lleva a que los ciudadanos estén dispuestos a aceptar los resultados de esos procesos institucionales (Letki 2006: 306).⁵

Existe también una postura intermedia según la cual la relación entre el desempeño institucional y las actitudes de los ciudadanos es de recíproca incidencia. Esta postura ha sido defendida principalmente por sociólogos institucionalistas como Portes (1998) y Evans (2004) para quienes el civismo es tanto una consecuencia como una expresión del desarrollo.⁶ Volviendo a la formulación del problema en términos de la pregunta por la precedencia del huevo sobre la gallina y viceversa, esta postura intermedia cuestiona las relaciones unilaterales de causalidad entre las reglas de juego y los valores, y admite los retos metodológicos que supone analizar esas relaciones. En el mismo sentido, algunos sociólogos del derecho norteamericanos han cuestionado las concepciones instrumentales de las instituciones —jurídicas— según las cuales estas pueden *causar* comportamientos y actitudes determinadas (Esser y Trubek 2009; Sarat 1985).

Las dimensiones de la cultura política

¿A qué nos referimos con cultura política? Esta sección presenta las definiciones de las que parte esta investigación.

5 Para estudiar con más detalle el argumento de la legitimidad y del efecto de la eficiencia institucional en el desarrollo de una cultura política véase el trabajo clásico de Tom R. Tyler, *Why People Obey the Law* (2006).

6 Una de las principales fuentes teóricas que inspira esa postura intermedia son las ideas constructivistas sociales de Berger y Luckmann (1986), quienes argumentan que la relación entre las estructuras y los agentes es mutuamente constitutiva.

Por cultura política entendemos un conjunto de actitudes de los ciudadanos frente a otros ciudadanos y frente a la comunidad política en general (Inglehart 1988: 1204; Putnam 1971: 651). La literatura no ha sido uniforme en la manera de aterrizar y operacionalizar metodológicamente este conjunto de actitudes. A partir de una revisión de la literatura, y de la valoración de su relevancia para el caso colombiano, en este capítulo abordaremos cuatro dimensiones de la cultura política: la confianza interpersonal, la confianza institucional, las actitudes frente a la ley y la tolerancia política.

Confianza interpersonal

La confianza interpersonal es al mismo tiempo, como ya lo hemos señalado, un factor determinante y un resultado del desempeño institucional. Es un factor determinante porque para el funcionamiento de las reglas de juego democráticas es necesario un sentimiento de confianza en el otro. Yo veo a mi opositor como un contrincante leal, que no me encarcelará o ejecutará si decido entregar el poder político, y que estará dispuesto a “rendirse” en caso de que yo sea quien gane la elección (Inglehart 1988: 1204). El mismo hecho de votar por un candidato es una manifestación de confianza interpersonal; confío en que esa persona por la que voto va a cumplir las promesas que hizo durante su campaña. Además, la confianza interpersonal es un prerrequisito para la conformación de asociaciones secundarias que, a la vez, son esenciales para una participación política efectiva en una democracia de mayor escala (Inglehart 1988). Solo a partir de confianza interpersonal se pueden construir movimientos ciudadanos y partidos políticos, piezas clave en el sistema político moderno.

Putnam (1993) también tiene en cuenta la confianza interpersonal en su conceptualización del capital social, entendido como la predisposición a pertenecer a una comunidad cívica: redes de cooperación y normas de confianza y reciprocidad. Una de las dimensiones del capital social, la “vida asociativa”, la define Putnam como la pertenencia de una persona a una

organización cívica y social. Esta noción es similar a la confianza interpersonal de la que habla Inglehart, en la medida en que Putnam parte de la premisa de que para pertenecer a una comunidad de este tipo es necesario creer que las otras personas son de fiar en las relaciones interpersonales del día a día (p. 92).

Pero el caso colombiano también muestra la importancia del desempeño institucional en la reproducción del capital social. En contextos de conflicto armado como el nuestro, en el que históricamente el poder territorial ha estado en disputa, la falta de una autoridad clara y dominante tiene un impacto negativo en la confianza interpersonal. En territorios desinstitucionalizados, en los que la presencia estatal es débil y los actores armados tienen poder sobre la población, es difícil tener certeza de para cuál de los actores trabaja mi vecino y, por tanto, termino desconfiando de él. En contextos institucionalizados, en los que la seguridad se da por sentada, la interacción entre las personas se facilita y la confianza interpersonal aumenta.

Confianza institucional

La confianza en las instituciones está estrechamente relacionada con su desempeño. Por un lado, un alto nivel de confianza incide en la estabilidad del régimen político (Inglehart 1988: 1205). El caso de los apoyos populares a los golpes de Estado es ilustrativo: cuando en esos contextos existe una cierta confianza institucional, al menos un mínimo compromiso con las instituciones vigentes, los golpistas tienden a tener más dificultades para quedarse con el poder. Esto aplica en ambos sentidos: los golpistas requieren de un cierto apoyo popular para derrocar a los gobiernos de turno (como muestra la experiencia latinoamericana, por ejemplo), mientras que los gobiernos de turno necesitan de apoyo para no ser derrocados (como muestran los casos recientes de oriente medio). Sin embargo, en los regímenes democráticos, justamente por su naturaleza democrática, la confianza institucional juega un papel protagónico por ser un valor en sí mismo.

Por otro lado, la confianza institucional está determinada por el desempeño de las instituciones. La lógica de la afirmación es algo intuitiva: si las instituciones son eficaces, y me prestan los servicios básicos, yo confío en ellas. El mismo Putnam, con su enfoque culturalista, reconoce que el único predictor válido de la confianza institucional es el desempeño de los gobiernos (Putnam 1993: 78). Ni la edad, ni el género, ni la identidad partidista, ni el grado de educación, ni el nivel de ingresos permiten predecir el nivel de confianza de un individuo en las instituciones como una medición “objetiva” del desempeño de aquellas que lo rodean. Este hallazgo ha sido confirmado para varios países en varias ocasiones (Newton y Norris 2000).

Un debilitamiento de la confianza institucional es más grave que un debilitamiento de la confianza en otras personas o en los políticos. La confianza en los políticos depende principalmente de factores de corto plazo, como su desempeño en el cargo, mientras que la confianza en las instituciones —por ser estas más impersonales y menos coyunturales— depende de factores más estructurales dentro del sistema político (Newton y Norris 2000). Además, algunos han señalado que en un mundo impersonal y a gran escala como el contemporáneo, la integración y la estabilidad social y política dependen incrementalmente de la confianza en las instituciones más que en la confianza en los individuos (Giddens 1990; Luhmann 1988; Newton y Norris 2000).

La pregunta por la confianza institucional no solo se ha planteado para sociedades en vía de desarrollo; al contrario, la mayoría de los estudios sobre confianza en las instituciones de gobierno se han producido en Norteamérica y Europa Occidental. En los últimos veinte años, especialmente en los años noventa, este tema ganó importancia en la literatura sobre opinión pública debido especialmente a una preocupación generalizada por la pérdida de confianza en las instituciones representativas en la mayoría de los países estudiados (Newton 1999; Newton y Norris 2000).

Actitudes frente al cumplimiento de la ley

La cultura del incumplimiento de normas es una característica común a las sociedades latinoamericanas. En el lenguaje popular son frecuentes las expresiones que muestran esta cultura del desacato. “Para el amigo, hasta el culo; para el enemigo, por el culo, y para el indiferente, la ley vigente” dicen en México. En Brasil existe una vieja expresión que dice “manda quem pode, obedece quem quer”. Algunos intelectuales lo han planteado de diferentes maneras. José María Samper, a finales del siglo XIX, sostenía que existían dos Colombias, una legal y otra real (García Villegas 2009b). Octavio Paz, ya en el siglo XX, decía que en México se vivía una “mentira constitucional”, y García Márquez dijo alguna vez que “somos fanáticos del legalismo, pero llevamos bien despierto en el alma un leguleyo de mano maestra para burlar las leyes sin violarlas o para violarlas sin castigo” (García Márquez 1996, citado en García Villegas 2009).

Esta cultura de incumplimiento también está relacionada con el desempeño institucional. No es absurdo pensar que las instituciones funcionan mejor en aquellas sociedades en las que se cumplen las reglas. Es un asunto casi de definición; si las instituciones son y funcionan a través de mecanismos normativos, el cumplimiento de las reglas pasa a ser una condición de posibilidad de su funcionamiento. Bajo una cultura de cumplimiento de reglas se confía más en las demás personas, los negocios se facilitan, se reducen los costos de transacción y todo funciona mejor (García Villegas 2009b; North 1995). Carlos Santiago Nino (2005) sostenía en ese sentido que una de las principales causas de la debilidad institucional de Argentina era “la existencia en la sociedad argentina de una pronunciada tendencia general a la ilegalidad y a la anomia”.

Esto no significa necesariamente que siempre las normas y el Estado sean buenos; además de que el Estado en muchos casos incumple las normas, a veces las normas producen efectos perversos o pueden ser calificadas como moralmente malas. Sin embargo, en general, las normas han racionalizado el

funcionamiento del Estado moderno y lo han adecuado a estándares de eficiencia y moralidad vigentes en las sociedades contemporáneas (Habermas 1997).

También el incumplimiento de reglas puede ser visto como una consecuencia de la debilidad institucional del Estado. Esta postura, promovida en el siglo XIX por pensadores utilitaristas como John Austin, es defendida en estos días por economistas que sostienen que la principal causa del incumplimiento de normas (del narcotráfico, de la violencia generalizada, del terrorismo, etc.) es la falta de un sistema judicial eficaz para sancionar y disuadir comportamientos criminales (Rubio 1996; Echandía 1999; Montenegro, Posada y Piraquive 2000; Sánchez 2006).

Esta explicación del incumplimiento tiene un problema. Solo explicaría lo que Antanas Mockus llama el cumplimiento de normas “por las malas”, y que Herbert Hart, filósofo del derecho inglés, denominaba “desde el punto de vista externo”: el cumplimiento basado en el riesgo de una sanción (Hart 2004; Mockus 1994).⁷ Una explicación de este tipo, centrada exclusivamente en la sanción, deja por fuera el comportamiento “por las buenas”, determinado no por la consecuencia sino por el hecho en sí mismo de cumplir la norma.

Por esta razón, el análisis del cumplimiento de normas debe ser entendido, también, como una manifestación de la cultura política. En sociedades con cierto grado de civismo, en términos de Almond y Verba, o con cierto nivel de capital social, los ciudadanos perciben las reglas y las obligaciones como resultado de la voluntad colectiva, como legítimas y, por tanto, tienden a cumplirlas. En comunidades “no cívicas”, con poco capital social, las leyes son percibidas como impuestas por algunos pocos y tienden a ser desobedecidas (Letki 2006: 308; Putnam 1993). En el país, este argumento ha sido defendido por Francisco Thoumi, quien sostiene que: “en Colombia,

⁷ En Mockus puede ser la multa al incumplir la ley, la vergüenza al incumplir una norma cultural o la culpa al incumplir una norma moral.

dadas sus características geográficas, nunca fue posible realmente tener un Estado que controlara el territorio, que contribuyera a crear comunidad, que generara solidaridad". Por esa falta de Estado se formó una sociedad desestructurada, sin lazos comunitarios, en "donde todo el mundo compite con todo el mundo" (Thoumi 2008, citado en García Villegas 2009).

El desempeño institucional no debe ser visto, entonces, solo como una capacidad de imposición del Estado para lograr el cumplimiento de la ley. Esto es cierto, pero insuficiente. El desempeño institucional generaría legitimidad entre los ciudadanos y lazos comunitarios, capital social, que también se traducen en un mayor cumplimiento de normas.

Tolerancia política

No es exagerado decir que el éxito del sistema democrático depende de la predisposición a garantizar derechos y libertades civiles a opositores políticos. En tiempos contemporáneos, caracterizados por el multiculturalismo y la globalización, el mínimo de moralidad con el que se debe comprometer un Estado es el de la tolerancia política. Desde ese punto de vista, la tolerancia se convierte en la máxima liberal por excelencia en la medida en que es una condición previa para el ejercicio de las garantías propias del Estado liberal de derecho.⁸

La tolerancia política está relacionada con el desempeño institucional. Por un lado, es un predictor del éxito del sistema democrático. En contextos de baja tolerancia política se corren riesgos de que se presenten rupturas que conduzcan a regímenes autoritarios, que aunque pueden ser eficientes son antidemocráticos (Rodríguez Raga y Seligson 2010). Por otro lado, el desempeño institucional puede tener un efecto en el nivel de tolerancia de una sociedad; en nuestro caso, en municipios con buen desempeño institucional se esperaría que el nivel de tolerancia sea alto en la medida en que yo como ciudadano

⁸ Este punto es uno de los elementos comunes del pensamiento liberal. Al respecto véanse, entre otros, los textos clásicos de John Locke (1994) y John Stuart Mill (1984).

percibo que la institucionalidad es lo suficientemente fuerte como para evitar que el opositor al que le reconozco derechos, cuando llegue al poder, logre controlar la administración para utilizarla en perjuicio mío. Esta idea es defendida, por ejemplo, por Madison en *El Federalista* (2001), al sostener que las virtudes sociales, como la tolerancia política, son fruto más de las instituciones que de los hombres.

Las hipótesis

Como hemos señalado, el propósito de este trabajo es explorar la manera como se relacionan factores individuales y contextuales para producir o facilitar una determinada cultura política.

Con base en la literatura revisada, esperamos que algunos factores individuales tengan efectos directos sobre la confianza institucional, la confianza interpersonal, el respeto por la ley y la tolerancia política. Sin embargo, nuestro enfoque no se concentra en este tipo de relaciones sino que se pregunta hasta qué punto el contexto modula o condiciona los efectos de los factores individuales. Particularmente, estamos interesados en ver el efecto condicionante de los indicadores de desempeño municipal sobre el impacto de los factores individuales en la cultura política. Teniendo en cuenta que nuestro objetivo es explorar este tipo de relaciones, y que contamos con cuatro variables dependientes, no planteamos hipótesis concretas sobre el impacto directo de los factores individuales.

También esperamos que los factores de contexto muestren algún efecto directo positivo sobre la cultura política: en un contexto caracterizado por bajos niveles de violencia, mayor actividad económica y mejor desempeño institucional, habrá, en promedio, mayor confianza institucional, mayor confianza interpersonal, mayor respeto por la ley y mayor tolerancia política. Sin embargo, dado que —como mostraremos en la siguiente sección— los datos corresponden a individuos encuestados y que, por consiguiente, en cada contexto municipal existe una gran variación en las actitudes individuales, esperamos que los factores contextuales tengan más un efecto con-

dicionante que un impacto directo sobre los rasgos de cultura política estudiados.

Creemos que el mérito de nuestro análisis consiste justamente en la combinación o interacción entre factores individuales y de contexto, mediante un análisis multinivel. Este análisis permite no solo modelar directamente los determinantes de cada una de las variables dependientes sino, especialmente, modelar el efecto de cada uno de los rasgos individuales en función de los factores de contexto. Ese es precisamente el objetivo de esta exploración.

No contamos con una guía teórica detallada sobre la forma precisa como interactúa el contexto con cada una de los rasgos individuales para influir sobre la cultura política. En esta exploración, con base en la intuición y en la revisión de literatura, esperamos a grandes rasgos que contextos más positivos —caracterizados por bajos niveles de violencia, alta actividad económica y, especialmente, por buen desempeño institucional— potencien actitudes positivas y morigeren actitudes negativas generadas por factores individuales.

Datos y métodos

Para evaluar de qué forma inciden los factores relacionados con el desempeño de los municipios sobre las actitudes de cultura política de sus habitantes, hacemos uso de un análisis multinivel, esto es, un análisis que tiene en cuenta simultáneamente tanto los rasgos individuales como los factores contextuales (municipales).

Los datos a nivel individual (nivel 1) provienen del Barómetro de las Américas, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP por sus siglas en inglés), que se realiza en Colombia todos los años desde el 2004. Teniendo en cuenta que, en general, las variaciones en ciertas actitudes entre años sucesivos no son sustanciales, solo tomamos los datos correspondientes a los años 2004, 2007 y 2010. Los datos contextuales (nivel 2), incluyendo los indicadores de desempeño municipal, se toman en los años inmediatamente anteriores (2003, 2006

y 2009 respectivamente) con el fin de controlar la relación de causalidad entre las condiciones contextuales de un año y sus efectos político-culturales del año siguiente. La encuesta se realiza en 52 municipios del país, y cuenta con representatividad nacional y regional.⁹ La unidad de análisis es el municipio-año, por lo que el número de observaciones de nivel 2 es de 156.

Las variables dependientes

Para medir la confianza interpersonal utilizamos la siguiente pregunta de la encuesta (IT1): *Ahora, hablando de la gente de por aquí, ¿diría que la gente de su comunidad es: 1) Muy confiable. 2) Algo confiable. 3) Poco confiable. 4) Nada confiable. 88) NS. 98) NR?* Para abordar su análisis, invertimos y recodificamos la variable a una escala de 0 a 100, en la que 100 corresponde al nivel máximo de confianza interpersonal. La pregunta es útil ya que permite tener una idea del grado de confianza y reciprocidad que tienen los encuestados en las personas que forman parte de su grupo social, un elemento que —como sostiene Putnam— es clave para conformar una asociación y participar políticamente.

Medimos la confianza institucional a partir de una pregunta sobre el nivel de confianza en la Alcaldía municipal, la única autoridad local sobre la cual se pregunta desde los primeros años en la encuesta.¹⁰ El encuestado debía responder, en una escala de 1 a 7, la pregunta siguiente: *¿Hasta qué punto tiene usted confianza en su Alcaldía?* Esta escala también fue recodificada a una escala de 0 a 100. La confianza en la Alcaldía es un buen *proxy* de la confianza en las instituciones locales en la medida en que el alcalde es quizás la cara más visible de la administración municipal.

9 Los cuestionarios, informes y datos de los estudios del Barómetro de las Américas en Colombia se pueden consultar en la página web del Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes (www.obsdemocracia.org).

10 La pregunta es la B32 del formulario del Barómetro de las Américas.

La tercera variable, el respeto por el cumplimiento de la ley, la medimos a partir de una pregunta que no se refiere al respeto por la ley en abstracto, sino que lo aterriza en una situación concreta, que plantea un dilema entre la eficiencia y la autoridad de la administración para capturar a los delincuentes, y la obligación general de cumplir la ley (pregunta AOJ8 en el formulario del Barómetro de las Américas). La pregunta es la siguiente: *Para poder capturar delincuentes, ¿cree usted que las autoridades siempre deben respetar las leyes o en ocasiones pueden actuar al margen de la ley?* 1) *Deben respetar las leyes siempre.* 2) *En ocasiones pueden actuar al margen de la ley.* 88) NS. 98) NR. La pregunta, además de medir la valoración que tienen los ciudadanos de la importancia de respetar la ley en situaciones límite, permite controlar la tendencia a dar una respuesta “políticamente correcta”. La variable original fue recodificada de tal manera que tenga un valor de cero cuando el encuestado responde que las autoridades pueden violar ocasionalmente la ley, y de 1 cuando opina que la ley debe siempre cumplirse.

La última variable corresponde a un índice de tolerancia política elaborado a partir de cuatro preguntas que, siguiendo con la definición de la sección anterior, están relacionadas con la predisposición a garantizar diferentes tipos de libertades y derechos de opositores políticos: derecho a votar, derecho a manifestarse pacíficamente, derecho a postularse para cargos públicos y derecho a acceder a medios de comunicación para realizar discursos políticos (preguntas D1, D2, D3 y D4).¹¹ Para construir el índice de tolerancia política promediamos las preguntas originales, que están en una escala de 1 a 7, y conver-

11 Las cuatro preguntas fueron las siguientes: D1. *Hay personas que siempre hablan mal de la forma de gobierno de Colombia, no sólo del gobierno de turno, sino de la forma de gobierno, ¿con qué firmeza aprueba o desaprueba usted el derecho de votar de esas personas?* D2. *¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba usted que estas personas puedan llevar a cabo manifestaciones pacíficas con el propósito de expresar sus puntos de vista?* D3. *Siempre pensando en los que hablan mal de la forma de gobierno de Colombia, ¿con qué firmeza aprueba o desaprueba usted que estas personas puedan postularse para cargos públicos?* D4. *¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba usted que estas personas salgan en la televisión para dar un discurso?*

timos el resultado a una escala más intuitiva, de 0 a 100, de menor a mayor tolerancia.¹²

Factores individuales

Dentro de las variables independientes de nivel individual (nivel 1) incluimos preguntas sobre el perfil socioeconómico de los encuestados (género,¹³ autoidentificación étnica,¹⁴ edad,¹⁵ nivel educativo,¹⁶ área de residencia¹⁷ y nivel de ingresos¹⁸), su ideología (qué tan de izquierda o de derecha es),¹⁹ así como tres medidas de victimización (por delitos de corrupción,²⁰ por

12 Este índice es confiable, con un alfa de Cronbach superior a ,85 para los tres años de la encuesta utilizados aquí.

13 El encuestador marca sin preguntar el sexo de la persona encuestada como hombre o como mujer (Q1); 1 equivale a mujer y 0 a hombre.

14 La pregunta utilizada fue la siguiente: *ETID. ¿Usted se considera una persona blanca, mestiza, indígena, negra, mulata u otra? [Si la persona entrevistada dice afrocolombiana, codificar como: (4) Negra, (1) Blanca, (2) Mestiza, (3) Indígena, (4) Negra, (5) Mulata, (7) Otra, (88) NS, (98) NR.* A partir de esta pregunta creamos una variable *dummy* de minoría/no minoría; cuando la respuesta es “blanco” o “mestizo” se codifica como 0; de lo contrario se codifica como 1.

15 La pregunta utilizada fue la siguiente: *Q2. ¿Cuál es su edad en años cumplidos?*

16 La pregunta mide el nivel educativo como el último año de educación completado o aprobado, y es la siguiente: *ED. ¿Cuál fue el último año de educación que usted completó o aprobó?*

17 De acuerdo con la información censal provista por el DANE, el diseño muestral clasifica al encuestado como habitante del casco urbano del municipio (valor 1) o del área rural del mismo (valor 0).

18 Para medir el nivel de ingreso se construyó una variable que ubica a cada encuestado en alguno de los quintiles de riqueza, de acuerdo con la cantidad de bienes que posee (lavadora, televisor, nevera, microondas, celular, etc.) y de su distribución. Para este propósito se utilizó una serie de preguntas que se refieren a este tipo de bienes (R1-R18) a las cuales el encuestado responde si posee o no cada bien.

19 La pregunta utilizada fue la siguiente: *L1. Cambiando de tema, en esta tarjeta tenemos una escala del 1 a 10 que va de izquierda a derecha, en la cual el número 1 significa izquierda y el 10 significa derecha. Hoy en día, cuando se habla de tendencias políticas, mucha gente habla de aquellos que simpatizan más con la izquierda o con la derecha. Según el sentido que tengan para usted los términos “izquierda” y “derecha”, cuando piensa sobre su punto de vista político, ¿dónde se encontraría usted en esta escala?*

20 La victimización por corrupción la medimos a través de las variables EXC2 a EXC16, y está codificada como 1 si el encuestado contestó que al menos en alguno de los escenarios planteados por el

delincuencia común²¹ o por el conflicto²²). Estas tres dimensiones individuales, que registran experiencias de los encuestados, son relevantes para la formación de valores y actitudes políticas (García 2010; Huckfeld 1979).

Factores contextuales

En el nivel 2 tuvimos en cuenta tres tipos de variables contextuales. En primer lugar, incluimos una primera variable relacionada con el nivel de violencia en el municipio, para lo cual elaboramos una tasa de homicidios por 100.000 habitantes con información producida por la Policía Nacional y procesada por la Vicepresidencia de la República.

En segundo lugar, tuvimos en cuenta la estructura económica del municipio. Debido a que no existe tal cosa como un PIB municipal, utilizamos un indicador de regalías per cápita (en millones de pesos corrientes para cada año), y un indicador de ingresos tributarios municipales per cápita (en millones de pesos constantes),²³ ambos elaborados con datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de ejecuciones

cuestionario (policías, oficinas públicas, juzgados, etc.) le pidieron un soborno. Si en ninguno de estos escenarios el encuestado reporta que le hayan pedido un soborno, la variable tiene el valor 0.

21 La pregunta utilizada fue la siguiente: *VIC1EXT. Ahora, cambiando el tema, ¿ha sido usted víctima de algún acto de delincuencia en los últimos 12 meses? Es decir, ¿ha sido usted víctima de un robo, hurto, agresión, fraude, chantaje, extorsión, amenazas o algún otro tipo de acto delictual en los últimos 12 meses?* En caso de haber sido víctima se codificó como 1 y en caso contrario como 0.

22 Para medir este tipo de victimización se creó una variable codificada con el valor 1 si la persona respondió afirmativamente al menos una de estas tres preguntas: *WC1. ¿Ud. ha perdido algún miembro de su familia o pariente cercano a consecuencia del conflicto armado que sufre el país? ¿O tiene un familiar desaparecido por el conflicto?* *WC2. ¿Y algún miembro de su familia tuvo que refugiarse o abandonar su lugar de vivienda por razones del conflicto que sufre el país?* *WC3. ¿Por razones del conflicto algún miembro de su familia tuvo que irse del país?* En caso de respuestas negativas a las tres preguntas, la variable adquiere un valor de 0.

23 Los ingresos tributarios municipales corresponden a aquellos derivados del cobro del impuesto predial, del impuesto de industria y comercio, de la sobretasa a la gasolina y de otros impuestos adicionales como el impuesto de avisos y tableros, ICA, el impuesto de alumbrado público o la sobretasa ambiental.

presupuestales municipales. Esta segunda variable ha sido utilizada en otras investigaciones como un *proxy* del nivel de actividad económica de un municipio (Galvis 2001; Sánchez y Núñez 2000).

Finalmente, incluimos un grupo de indicadores relacionados con el desempeño institucional del municipio, que constituye el foco central del análisis. Una primera dimensión está relacionada con la eficiencia administrativa del municipio, que medimos utilizando el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) elaborado por el DNP desde 1999.²⁴ El segundo indicador está relacionado con el nivel de presencia institucional del sistema judicial en los municipios, que medimos con una tasa de número de jueces por 100.000 habitantes, por cada 100 km² (elaborada a partir de información de la Fiscalía General de la Nación sobre el número de jueces en cada municipio).²⁵ Finalmente, incluimos una medida de la prestación de servicios básicos; el indicador utilizado es la tasa de mortalidad infantil (elaborada por el DANE desde 2002).²⁶

24 Este índice está compuesto a su vez por seis subindicadores: la capacidad de ahorro, la magnitud de la deuda, el porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento, el porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios, el porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias y el porcentaje del gasto total destinado a inversión. Para conocer más información sobre la metodología utilizada para calcular el Índice de Desempeño Fiscal, véase DNP (2010).

25 Solo se tuvieron en cuenta los tipos de jueces que se esperaría, por la distribución de competencias, que tuvieran presencia en los municipios: jueces penales municipales, municipales para adolescentes, control de garantías, civiles municipales, promiscuos de familia y promiscuos municipales. La presencia de jueces está ponderada no solo por población (por cada 100 mil habitantes) sino también por extensión territorial del municipio (por cada 100 km²). El control por población permite tener en cuenta el hecho de que en municipios con pocos habitantes no se necesita tener la misma cantidad de jueces que en municipios muy poblados, mientras que el control por extensión territorial incluye el espacio en el que tienen que operar los jueces, más allá de diferencias en la población. Un juez de un municipio territorialmente grande tiene más retos en cobertura que un juez de un municipio territorialmente pequeño, así el número de habitantes sea el mismo. Esta variable, por tanto, pone a hablar a los municipios sobre presencia de jueces en un mismo idioma.

26 La tasa es calculada por el DANE como el porcentaje del número de niños y niñas menores de un año que mueren, del total de nacidos vivos de un municipio durante un año. Para más detalles de

Resultados

Para cada una de las variables dependientes descritas en la sección anterior construimos tres modelos econométricos a fin de identificar los factores que influyen sobre ellas. El primer modelo (modelo 1) consiste en incluir únicamente factores de nivel 1. Este es el modelo base que nos dará pistas acerca de cuáles son los rasgos de los individuos que inciden significativamente sobre sus actitudes político-culturales.

El segundo modelo refleja nuestra conjetura de que las actitudes de los ciudadanos no se moldean en un vacío, de que los individuos no están aislados unos de otros; habitan contextos comunes que, en este caso, modelamos a nivel municipal. En consecuencia, el modelo 2 plantea el primer análisis multinivel incluyendo los factores contextuales (nivel 2) como determinantes del intercepto estimado en la ecuación del primer nivel (ver explicación detallada en la siguiente nota al pie). De esta forma buscamos identificar hasta qué punto las variables en el ámbito municipal inciden directamente sobre cada uno de los rasgos de cultura política analizados (confianza interpersonal, confianza institucional, respeto por la ley y tolerancia política).

Finalmente, el modelo 3 busca analizar además de qué forma los indicadores de desempeño municipal (Índice de Desempeño Fiscal, tasa de jueces por cada 100.000 habitantes y tasa de mortalidad infantil) *condicionan* el efecto que tienen los rasgos individuales sobre las actitudes de cultura política.²⁷

la forma en que se calcula esta tasa, véase DANE (2009).

27 Técnicamente, el Modelo 1 estima la relación entre la variable dependiente (y) y las variables independientes de nivel 1 (x_i) —factores individuales— mediante la siguiente ecuación:

$$y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_k x_k \quad (\text{Ecuación 1})$$

El Modelo 2, a su vez, agrega la estimación simultánea de la siguiente ecuación:

$$\beta_0 = \gamma_{00} + \gamma_{01} z_1 + \gamma_{02} z_2 + \dots + \gamma_{0m} z_m \quad (\text{Ecuación 2})$$

donde los z_j son los factores contextuales (de nivel 2), y los γ_{0j} son las estimaciones del efecto directo de dichos factores contextuales sobre la variable dependiente y .

Finalmente, el Modelo 3 agrega a estas dos ecuaciones la estimación simultánea de ecuaciones que relacionan cada uno de los coeficientes β_i ($i=1 \dots k$) estimados en la Ecuación 1 —que corresponden al impacto de los factores individuales x_i sobre la variable dependien-

Este tercer modelo, por consiguiente, busca examinar nuestra hipótesis de que un mejor desempeño municipal morigerará el impacto negativo y potenciará el impacto positivo de los rasgos individuales sobre las actitudes de los ciudadanos.²⁸

Confianza interpersonal

La tabla 1 muestra los resultados de los modelos correspondientes a la confianza interpersonal.

El modelo base (modelo 1) muestra los rasgos individuales que inciden sobre la confianza interpersonal. En primer lugar, el análisis muestra que, *ceteris paribus*, las mujeres confían menos en las personas que las rodean que los hombres. Por otra parte, las personas de mayor edad y de mayor nivel educativo tienden a ser más confiadas que las más jóvenes o que aquellas menos educadas, cuando se mantienen constantes los demás factores. Lo mismo sucede con las personas que viven en el área rural de los municipios en relación con quienes habitan el casco urbano. Cabe destacar que en estos modelos no hay evidencia de que la autoidentificación étnica o el nivel de afluencia económica (medido como el quintil de riqueza en el cual se ubica cada persona) tengan incidencia sobre la confianza interpersonal.

Más allá de los factores sociodemográficos, la ideología también incide sobre la confianza interpersonal; las personas que se consideran como más de derecha muestran mayores niveles de confianza interpersonal que las personas que se ubican más a la izquierda en el espectro ideológico.

te— con un subconjunto de los factores contextuales, aquellos relacionados con el desempeño municipal. Si suponemos, por ejemplo, que estos indicadores de desempeño municipal son z_1 , z_2 y z_3 , estas ecuaciones que se agregan en el Modelo 3 tienen la forma siguiente:

$$\beta_i = \gamma_{i0} + \gamma_{i1} z_1 + \gamma_{i2} z_2 + \gamma_{i3} z_3 \quad (\text{Ecuación 3})$$

de tal forma que γ_{i1} , por ejemplo, es la estimación de la forma como el factor contextual z_1 condiciona el efecto del rasgo individual x_i sobre la variable dependiente.

28 Los modelos que solo incluyen factores de nivel individual (Modelos 1) fueron estimados en Stata usando conglomerados por municipio-año y calculando errores estándar robustos. Los modelos multinivel (Modelos 2 y 3) fueron estimados usando el programa HLM, incluyendo efectos fijos y errores estándar robustos.

TABLA I.
Factores que inciden
sobre la confianza interpersonal

Confianza interpersonal	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Coef.	(E.S.)	Coef.	(E.S.)	Coef.	(E.S.)
Variables independientes						
Mujer	-3.387	(1.114) **	-2.970	(1.092) **	-2.556	(.984) *
Mujer x IDF					-.129	(.089)
Mujer x Jueces					-.161	(.176)
Mujer x Mort. infantil					.085	(.088)
Minoría étnica	-1.832	(1.752)	-2.142	(1.582)	-1.995	(1.521)
Min. étnica x IDF					-.009	(.099)
Min. étnica x Jueces					.715	(.326) *
Min. étnica x Mort. infantil					-.344	(.116) **
Edad	.177	(.035) ***	.180	(.035) ***	.189	(.037) ***
Edad x IDF					-.002	(.003)
Edad x Jueces					-.006	(.003) †
Edad x Mort. infantil					.003	(.004)
Educación	.507	(.149) **	.504	(.139) **	.477	(.133) **
Educación x IDF					.021	(.011) *
Educación x Jueces					-.041	(.013) **
Educación x Mort. infantil					-.019	(.012)
Quintil de riqueza	.233	(.477)	1.335	(.436) **	1.046	(.433) *
Quintil x IDF					.045	(.038)
Quintil x Jueces					-.005	(.048)
Quintil x Mort. infantil					-.052	(.039)
Urbano	-5.905	(1.864) **	-1.696	(1.640)	-1.762	(1.628)
Urbano x IDF					-.210	(.252)
Urbano x Jueces					.121	(.217)
Urbano x Mort. infantil					-.201	(.089) *
Ideología	.842	(.217) ***	.690	(.204) **	.691	(.205) **
Ideología x IDF					-.010	(.013)
Ideología x Jueces					-.001	(.029)
Ideología x Mort. infantil					-.001	(.017)
Víctima de la corrupción	-4.323	(1.574) **	-4.300	(1.483) **	-4.326	(1.520) **
Víc. corrupción x IDF					.116	.163
Víc. corrupción x Jueces					-.101	(.107)
Víc. corrupción x Mort. infantil					.012	(.148)
Víctima de la delincuencia	-4.531	(1.571) **	-3.220	(1.697) †	-5.015	(1.581) **
Víc. delincuencia x IDF					.296	(.175) †
Víc. delincuencia x Jueces					.081	(.359)
Víc. delincuencia x Mort. infantil					-.068	(.165)
Víctima del conflicto	-664	(1.077)	-612	(1.038)	-1.486	(1.024)
Víc. conflicto x IDF					-.000	(.065)
Víc. conflicto x Jueces					-.485	(.216) *
Víc. conflicto x Mort. infantil					-.096	(.091)
Índice de Desempeño Fiscal (IDF)			-.105	(.093)	.143	(.239)
Jueces/100 mil habitantes/km²			.447	(.068) ***	.411	(.159) *
Mortalidad infantil			.039	(.064)	.204	(.124)
Tasa de homicidios/100 mil habs.			.019	(.020)	.018	(.020)
Regalías per cápita			10.572	(21.436)	5.986	(19.618)
Ingresos tributarios per cápita			-30.407	(10.201) **	-38.412	(9.801) ***
Constante	53.590	(3.028) ***	68.838	(1.638) ***	68.576	(1.680) ***
N (individual)	3528		3528		3528	
N (municipio-año)			156		156	

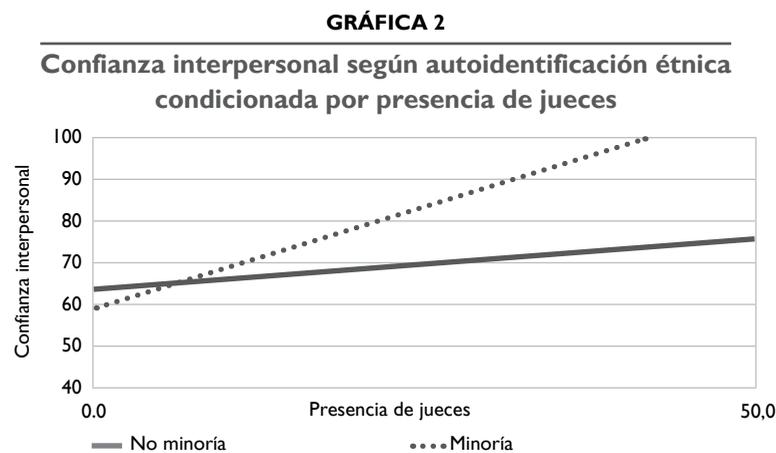
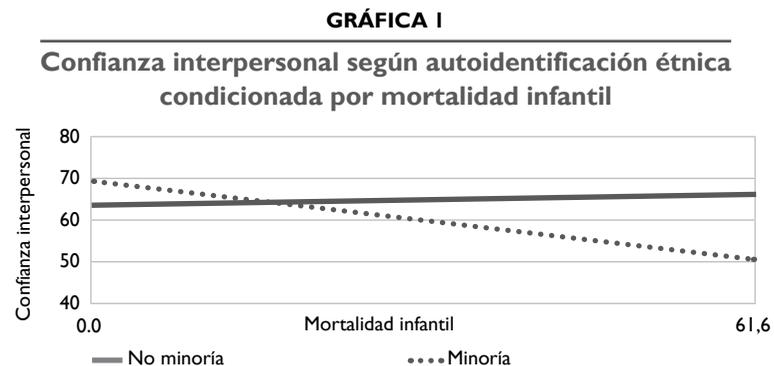
*** Sig. < .001
** Sig. < .01
* Sig. < .05
† Sig. < .1

Finalmente, como esperábamos, quienes reportan haber sido víctimas de la corrupción (porque algún funcionario del sector público les pidió un soborno para adelantar un trámite) o víctimas de algún acto de delincuencia tienden a confiar menos en sus semejantes que quienes no han tenido que sufrir eventos de este tipo. Sin embargo, no se observa ningún efecto de las experiencias negativas con el conflicto.

El modelo 2, por su parte, ratifica los efectos individuales mencionados, aunque muestra que, cuando se incluyen los factores contextuales, hay también evidencia de que las personas con más dinero tienden a ser más confiadas que quienes se ubican en quintiles de riqueza más bajos. Una mirada a los indicadores municipales arroja el resultado de que en los municipios con mayor recaudo tributario, como una medida de su nivel de desarrollo económico, los ciudadanos tienden a confiar menos en las personas que los rodean que en los municipios donde el recaudo de impuestos es menor. Sin embargo, el resultado más llamativo de este modelo tiene que ver con el impacto directo positivo que tiene la presencia de jueces sobre la confianza interpersonal: en aquellos municipios con más jueces (ponderando por población y extensión territorial), las personas tienden a confiar más en los demás.

El modelo 3, por su parte, muestra cómo los indicadores de desempeño municipal condicionan el efecto de los rasgos individuales sobre la confianza interpersonal. En primer lugar, aunque en los municipios con bajas tasas de mortalidad infantil no existe una diferencia en la confianza interpersonal de las minorías étnicas con respecto a quienes se consideran blancos o mestizos, a medida que aumenta la mortalidad infantil en un municipio, la brecha entre estas dos categorías se ensancha. En estos contextos, la condición de minoría étnica impacta negativamente la confianza de los ciudadanos en las personas que los rodean, como se ve en la gráfica 1.²⁹

²⁹ Esta gráfica y las que siguen son el resultado de posestimaciones llevadas a cabo en el programa HLM y adaptadas para mostrar



La presencia de jueces tiene un efecto similar sobre la confianza interpersonal: la gráfica 2 muestra cómo, a medida que aumenta la cobertura del sistema de justicia en un municipio, también aumenta el nivel de confianza interpersonal de las minorías étnicas.

Algo similar sucede cuando se analiza el impacto de la zona de residencia de los encuestados. Los resultados del modelo 3 muestran que en municipios con bajas tasas de mortalidad infantil la confianza promedio de los habitantes del casco urbano no se diferencia significativamente de aquella de quienes viven en el área rural. Sin embargo, la diferencia entre ambos ámbitos de residencia se evidencia cuando la tasa

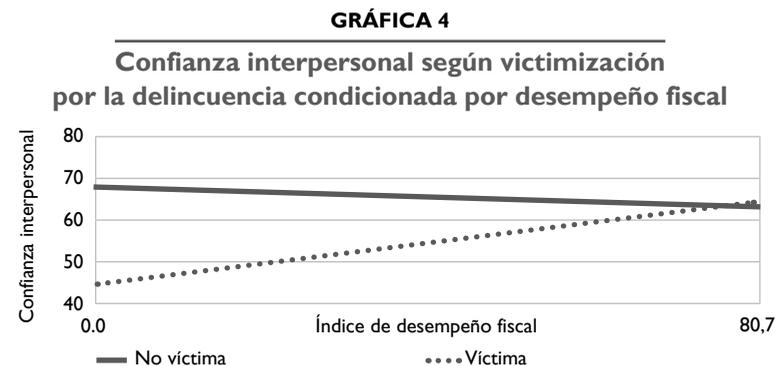
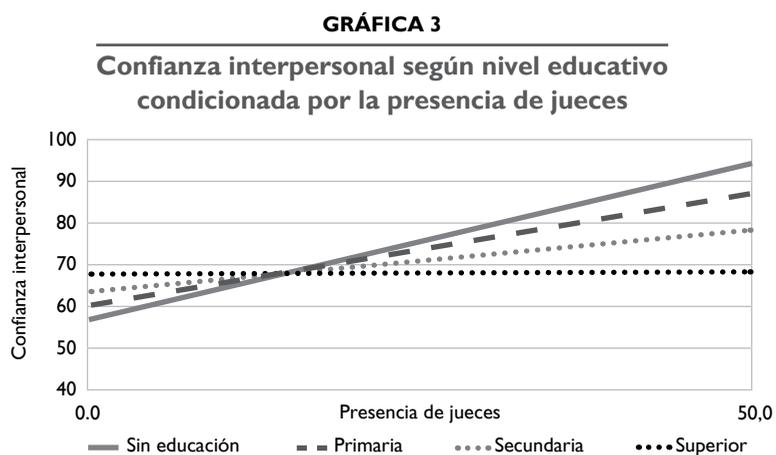
mejor los hallazgos sustantivos.

de mortalidad infantil del municipio crece. En estos casos, las personas de las áreas urbanas se muestran significativamente más desconfiadas que aquellas de áreas rurales.

Por otra parte, los modelos anteriores nos mostraban que las personas más educadas tienden a ser más confiadas. En este modelo interactivo (modelo 3), el efecto de la educación sobre la confianza interpersonal se ve condicionado tanto por el desempeño fiscal como por la presencia de jueces. En el primer caso, manteniendo los demás factores constantes, la relación entre confianza y educación se potencia en los municipios con altos niveles del Índice de Desempeño Fiscal (IDF). En el segundo, en municipios con mayor número de jueces (por población y territorio) se neutraliza esta diferencia. De hecho, la mayor cobertura del sistema de justicia no tiene un efecto en las personas más educadas pero sí aumenta la confianza de los ciudadanos con menor nivel educativo, como se ve en la gráfica 3.

El modelo 3 también muestra que el desempeño institucional, específicamente el fiscal, tendría un efecto moderador del impacto negativo de la victimización por delincuencia en la confianza interpersonal, como se aprecia en la gráfica 4.

Finalmente, la mayor presencia de jueces tiende a aumentar la confianza interpersonal, pero no alcanza a tener ese efecto positivo en aquellas personas cuyos familiares han sido víctimas del conflicto, como se muestra en la gráfica 5.



En suma, el efecto condicionante de los indicadores de desempeño institucional se comporta de la forma esperada en el caso de los rasgos individuales mencionados: cuando el desempeño es mejor, los efectos negativos sobre la confianza tienden a morigerarse y los efectos positivos a ensancharse; lo contrario sucede cuando el desempeño municipal es más pobre.

Confianza en la Alcaldía

Realizamos un ejercicio similar utilizando como variable dependiente la confianza de los encuestados en su Alcaldía. La tabla 2 muestra los resultados de este análisis.

Como se ve en los resultados del modelo 1, a diferencia de lo que sucede con la confianza interpersonal, las mujeres tienden a confiar más en el gobierno municipal que los hombres.

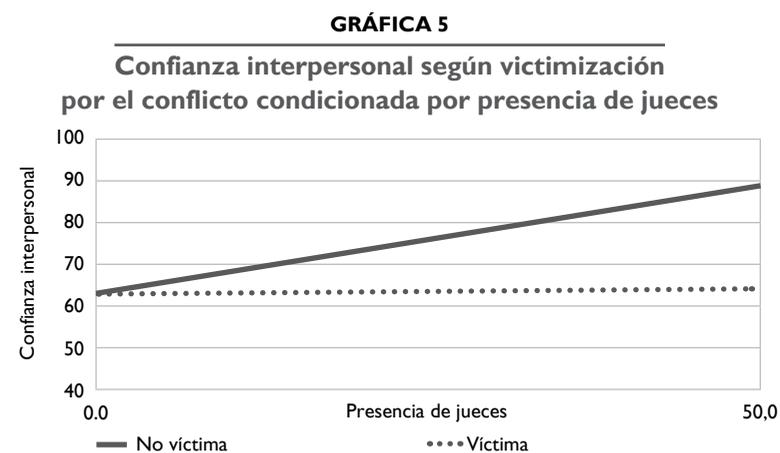


TABLA 2.
Factores que inciden sobre
la confianza en la Alcaldía

Confianza en la Alcaldía	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Coef.	(E.S.)	Coef.	(E.S.)	Coef.	(E.S.)
Variables independientes						
Mujer	2.246	(1.024) *	2.131	(.981) *	2.490	(.979) *
Mujer x IDF					-.037	(.086)
Mujer x Jueces					-.077	(.134)
Mujer x Mort. infantil					.072	(.102)
Minoría étnica	-3.557	(1.591) *	-3.047	(1.432) *	-3.182	(1.335) *
Min. étnica x IDF					.228	(.123) †
Min. étnica x Jueces					-.226	(.212)
Min. étnica x Mort. infantil					.073	(.124)
Edad	.076	(.033) *	.076	(.033) *	.071	(.033) *
Edad x IDF					.002	(.004)
Edad x Jueces					-.005	(.003) †
Edad x Mort. infantil					-.003	(.004)
Educación	-.269	(.154) *	-.273	(.139) †	-.271	(.140) †
Educación x IDF					-.016	(.014)
Educación x Jueces					-.013	(.020)
Educación x Mort. infantil					-.019	(.013)
Quintil de riqueza	.278	(.451)	.079	(.417)	-.077	(.432)
Quintil x IDF					.075	(.029) **
Quintil x Jueces					-.125	(.041) **
Quintil x Mort. infantil					.071	(.040) †
Urbano	-1.828	(1.676)	-2.785	(1.673) †	-2.865	(1.605) †
Urbano x IDF					.270	(.113) *
Urbano x Jueces					.205	(.208)
Urbano x Mort. infantil					.143	(.129)
Ideología	1.277	(.225) ***	1.253	(.228) ***	1.264	(.216) ***
Ideología x IDF					-.027	(.018)
Ideología x Jueces					-.028	(.038)
Ideología x Mort. infantil					.004	(.019)
Víctima de la corrupción	-4.455	(1.631) **	-4.508	(1.569) **	-4.882	(1.622) **
Víc. corrupción x IDF					.087	(.154)
Víc. corrupción x Jueces					-.181	(.134)
Víc. corrupción x Mort. infantil					-.029	(.143)
Víctima de la delincuencia	-6.176	(1.480) ***	-5.646	(1.473) ***	-6.146	(1.692) **
Víc. delincuencia x IDF					.012	(.194)
Víc. delincuencia x Jueces					-.320	(.418)
Víc. delincuencia x Mort. infantil					-.003	(.166)
Víctima del conflicto	-2.390	(1.275) *	-2.259	(1.123) *	-1.904	(1.166)
Víc. conflicto x IDF					-.005	(.107)
Víc. conflicto x Jueces					.287	(.335)
Víc. conflicto x Mort. infantil					.131	(.110)
Índice de Desempeño Fiscal (IDF)			.116	(.072)	-.079	(.156)
Jueces/100 mil habitantes			.297	(.058) ***	.268	(.116) *
Mortalidad infantil			-.193	(.081) *	-.340	(.134) *
Tasa de homicidios/100 mil hab.			.011	(.019)	.014	(.019)
Regalías per cápita			26.454	(14.545) †	26.373	(15.432) †
Ingresos tributarios per cápita			-5.000	(16.627)	-3.839	(16.484)
Constante	46.610	(2.954) ***	55.759	(1.588) ***	55.502	(1.577) ***
N (individual)	3540		3540		3540	
N (municipio-año)			156		156	

*** Sig. < .001

** Sig. < .01

* Sig. < .05

† Sig. < .1

Lo contrario sucede en el caso de las minorías étnicas en relación con quienes se consideran mestizos o blancos. Asimismo, las personas de mayor edad muestran mayores niveles de confianza en sus alcaldías, mientras que las personas de mayor nivel educativo confían menos en las autoridades locales. El análisis individual del modelo 1 muestra que, cuando se incluyen los demás factores, no hay diferencias entre residentes de las áreas urbana y rural del municipio.

Como en el caso de la confianza interpersonal, las personas que se ubican a la derecha del espectro ideológico confían más en las alcaldías que las personas de izquierda. Igualmente, como esperábamos, quienes fueron víctimas de la corrupción, de la delincuencia o del conflicto armado confían menos en los mandatarios municipales.

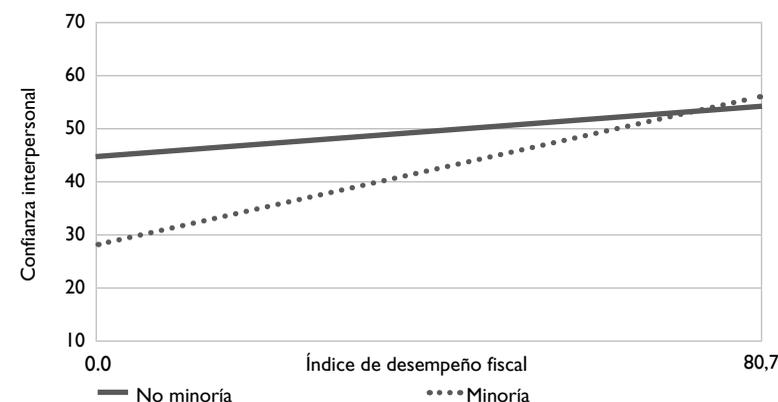
Además de mostrar una diferencia significativa entre residentes urbanos y rurales (estos últimos tienden a confiar más en su Alcaldía que los primeros), el modelo 2 indica que un aumento en la tasa de mortalidad infantil de un municipio tiene un efecto directo negativo sobre la confianza en la Alcaldía. Adicionalmente, el modelo 2 muestra que la presencia de jueces tiene una relación directa positiva con el nivel de confianza en la Alcaldía: a medida que aumenta el número de jueces, aumenta el nivel de confianza. De la misma manera, los municipios con mayores niveles de regalías per cápita tienen en promedio ciudadanos que confían más en sus alcaldías.

El modelo 3 muestra que el desempeño fiscal juega un papel importante como condicionante de la relación entre variables individuales y el nivel de confianza en la Alcaldía: mitiga el impacto negativo que tiene la condición de minoría étnica (gráfica 6), atenúa las diferencias existentes entre diversos quintiles de riqueza (gráfica 7) y entre las áreas urbanas y rurales de los municipios (gráfica 8).

El modelo muestra también que la presencia de jueces tiene un efecto positivo sobre la confianza en la administración municipal pero solo entre las personas pertenecientes a los quintiles inferiores de riqueza, como se aprecia en la gráfica 9.

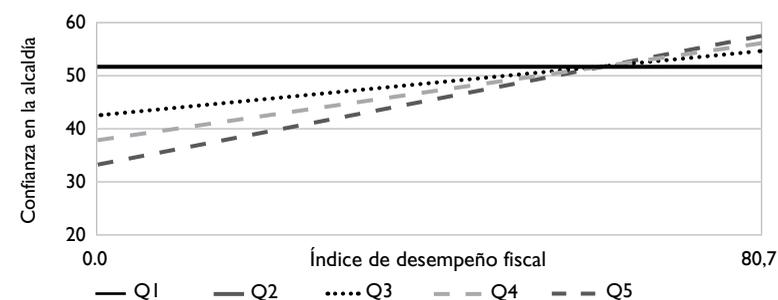
GRÁFICA 6

Confianza en la alcaldía según autoidentificación étnica condicionada por desempeño fiscal



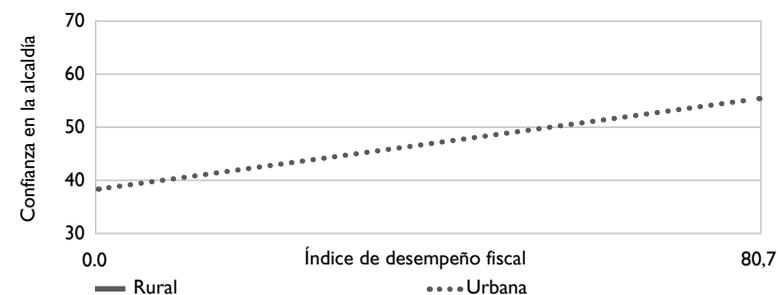
GRÁFICA 7

Confianza en la alcaldía según quintiles de riqueza condicionada por desempeño fiscal



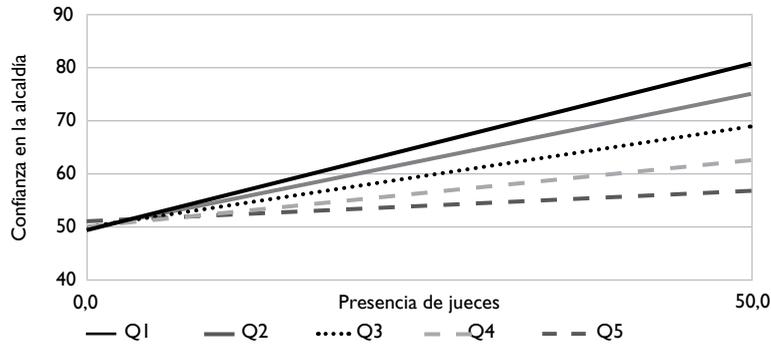
GRÁFICA 8

Confianza en la alcaldía según área de residencia condicionada por desempeño fiscal



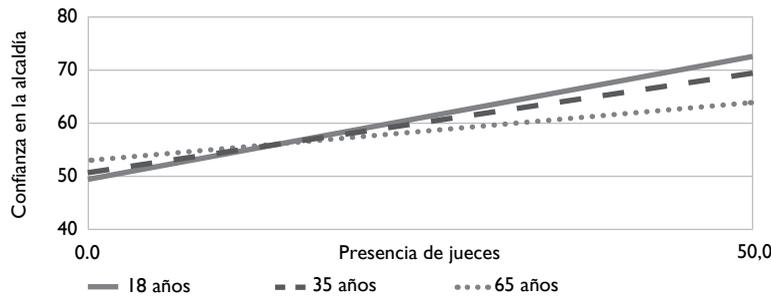
GRÁFICA 9

Confianza en la alcaldía según quintiles de riqueza condicionada por presencia de jueces



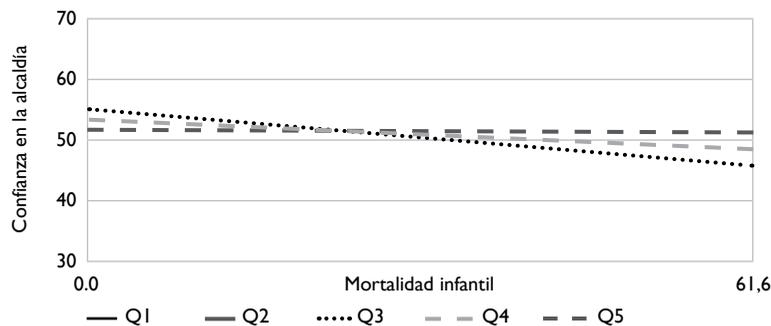
GRÁFICA 10

Confianza en la alcaldía según edad condicionada por la presencia de jueces



GRÁFICA 11

Confianza en la alcaldía según quintiles de riqueza condicionada por mortalidad infantil



Un efecto similar se ve cuando se analiza la interacción entre la edad del encuestado y la presencia de jueces. La gráfica 10 muestra que el efecto de esta última es mayor entre las personas más jóvenes.

El desempeño en salud de un municipio, medido por su tasa de mortalidad infantil, impacta negativamente la confianza en las alcaldías, aunque solo entre quienes ocupan los quintiles inferiores de riqueza, como se ve en la gráfica 11.

Actitudes

frente al cumplimiento de la ley

El tercer rasgo de la cultura política que analizamos aquí se relaciona con las actitudes favorables respecto de la ley. En ese caso, la variable dependiente es dicotómica, por lo cual el modelo logístico utilizado estima los efectos de factores individuales y contextuales sobre la probabilidad de que dicha variable adopte el valor 1 (respeto por el cumplimiento de la ley). Los resultados de estos modelos aparecen en la tabla 3.

En este caso, nuevamente, encontramos un efecto de género. Las mujeres tienden a justificar con mayor frecuencia el incumplimiento de la ley por parte de las autoridades que los hombres, como lo muestra el modelo 1. Por su parte, tanto la edad como el nivel educativo tienen un impacto positivo significativo sobre la probabilidad de que los ciudadanos muestren actitudes favorables al cumplimiento de la ley.

Un hallazgo importante de este modelo de nivel 1 es que, a niveles iguales de los demás factores, particularmente manteniendo constante el nivel educativo, las personas de condiciones económicas mayores (quintiles de riqueza superiores) tienden a pensar con mayor probabilidad que las autoridades podrían violar la ley en ocasiones para lograr su cometido. Como se verá enseguida, este efecto está condicionado por el desempeño institucional del municipio.

Para terminar el análisis del modelo 1, quizás no sorprende encontrar que las personas que durante el último año fueron víctimas de algún acto delictivo, como un robo, atraco o agre-

TABLA 3.
Factores que inciden
sobre el respeto
por el cumplimiento de la ley

Cumplimiento de la ley Variables independientes	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Coef.	(E.S.)	Coef.	(E.S.)	Coef.	(E.S.)
Mujer	-.137	(.071) ‡	-.128	(.071) ‡	-.132	(.077) ‡
Mujer x IDF					.002	(.008)
Mujer x Jueces					-.001	(.014)
Mujer x Mort. infantil					.001	(.007)
Minoría étnica	-.069	(.115)	-.046	(.107)	-.105	(.109)
Min. étnica x IDF					.001	(.011)
Min. étnica x Jueces					.061	(.027) *
Min. étnica x Mort. infantil					-.011	(.011)
Edad	.024	(.003) ***	.024	(.003) ***	.026	(.003) ***
Edad x IDF					-.000	(.000)
Edad x Jueces					.001	(.001)
Edad x Mort. infantil					-.000	(.000)
Educación	.037	(.009) ***	.036	(.009) ***	.033	(.010) **
Educación x IDF					.002	(.001) *
Educación x Jueces					.002	(.003)
Educación x Mort. infantil					-.000	(.001)
Quintil de riqueza	-.058	(.035) ‡	-.014	(.037)	-.038	(.033)
Quintil x IDF					.008	(.004) *
Quintil x Jueces					.004	(.005)
Quintil x Mort. infantil					-.000	(.003)
Urbano	-.166	(.107)	-.097	(.111)	-.064	(.118)
Urbano x IDF					.028	(.014) *
Urbano x Jueces					-.009	(.011)
Urbano x Mort. infantil					-.011	(.008)
Ideología	.004	(.014)	-.007	(.015)	-.012	(.016)
Ideología x IDF					.001	(.002)
Ideología x Jueces					-.006	(.002) **
Ideología x Mort. infantil					-.000	(.001)
Víctima de la corrupción	-.127	(.107)	-.138	(.108)	-.128	(.120)
Vic. corrupción x IDF					-.011	(.011)
Vic. corrupción x Jueces					-.010	(.011)
Vic. corrupción x Mort. infantil					-.001	(.011)
Víctima de la delincuencia	-.628	(.083) ***	-.605	(.085) ***	-.602	(.096) ***
Vic. delincuencia x IDF					.005	(.009)
Vic. delincuencia x Jueces					.026	(.028)
Vic. delincuencia x Mort. infantil					-.004	(.009)
Víctima del conflicto	-.112	(.081)	-.125	(.082)	-.133	(.086)
Vic. conflicto x IDF					.019	(.012)
Vic. conflicto x Jueces					.048	(.021) *
Vic. conflicto x Mort. infantil					.002	(.007)
Índice de Desempeño Fiscal (IDF)			-.015	(.006) *	-.042	(.015) **
Jueces/100 mil habitantes			-.008	(.007)	-.005	(.013)
Mortalidad infantil			.002	(.005)	.008	(.008)
Tasa de homicidios/100 mil hab.			-.001	(.001)	-.001	(.001)
Regalías per cápita			.028	(1.358)	.158	(1.315)
Ingresos tributarios per cápita			-.232	(.818)	-.666	(.884)
Constante	-.108	(.196)	.968	(.114) ***	.930	(.122) ***
N (individual)	3531		3531		3531	
N (municipio-año)			156		156	

*** Sig. < .001
** Sig. < .01
* Sig. < .05
‡ Sig. < .1

sión, entre otros, son más proclives a justificar la búsqueda de resultados por parte de las autoridades sin miramientos por el respeto a la ley.

El modelo 2, que incluye el efecto directo de los factores asociados al municipio, confirma los hallazgos del modelo 1, aunque el efecto de la ubicación del ciudadano en los quintiles de riqueza desaparece cuando estas características del contexto participan en la estimación. Curiosamente, en los municipios con mayores niveles de desempeño fiscal (medido mediante el IDF descrito en secciones anteriores) los ciudadanos tienden a justificar con mayor frecuencia el incumplimiento de la ley por parte de las autoridades.

Este efecto directo subsiste cuando, en el modelo 3, analizamos la forma como los indicadores de desempeño municipal condicionan los efectos a nivel individual. No obstante, el IDF tiende a potenciar actitudes favorables al cumplimiento de la ley y a moderar las actitudes desfavorables frente a este. En primer lugar, la tendencia hacia el respeto de la ley que tienen las personas más educadas se acentúa en municipios cuyo desempeño fiscal es mayor.

Más importante aun, en los municipios con niveles de IDF superiores, la mayor tendencia a justificar violaciones a la ley que tienen las personas más afluentes desaparece, como se aprecia en la gráfica 12.

Lo mismo sucede en relación con las diferencias entre los residentes de los cascos urbanos y las áreas rurales de los municipios (gráfica 13).

La presencia de jueces también condiciona el efecto que tiene la autoidentificación étnica sobre el apoyo al cumplimiento de la ley. Más aun, en municipios con mayor cobertura del sistema de justicia se presenta una brecha ideológica: las personas más a la izquierda tienden a mostrar mayor respeto por la ley que quienes se ubican hacia la derecha en el espectro, como se aprecia en la gráfica 14.

Algo similar sucede con el efecto de la victimización por el conflicto. A medida que aumenta la presencia de jueces, las

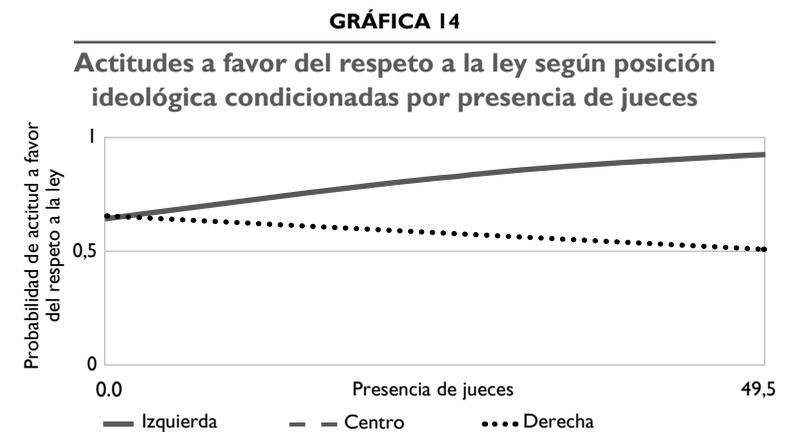
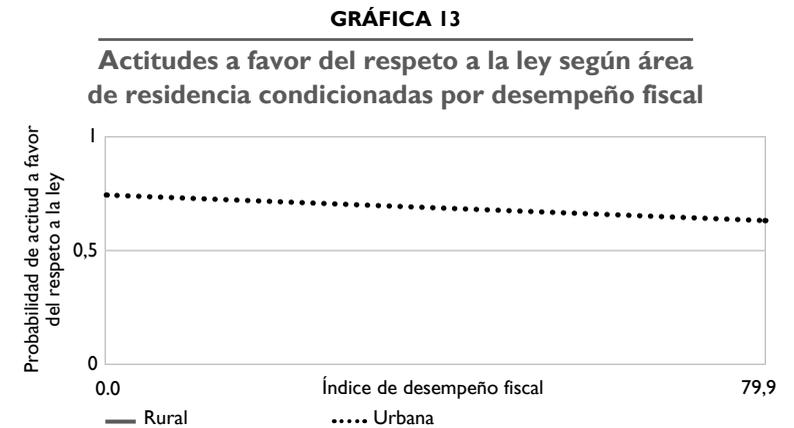
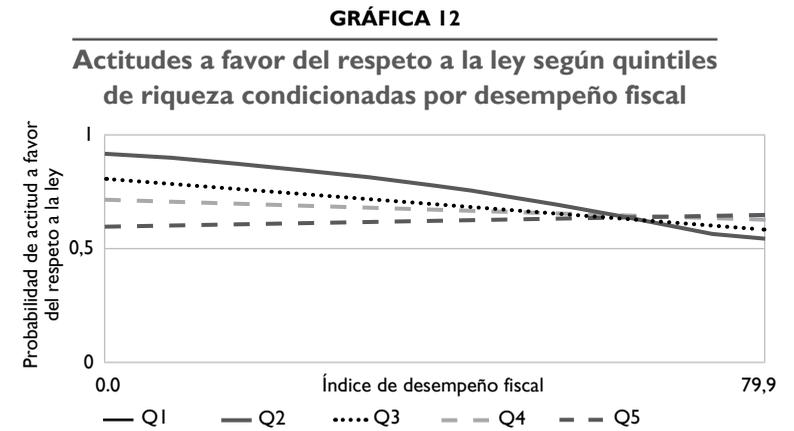


TABLA 4.
Factores que inciden
sobre la tolerancia política

Tolerancia política	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Coef.	(E.S.)	Coef.	(E.S.)	Coef.	(E.S.)
Variables independientes						
Mujer	-3.721	(1.060) **	-3.695	(1.044) **	-3.646	(1.034) **
Mujer x IDF					-.030	(.096)
Mujer x Jueces					.065	(.120)
Mujer x Mort. infantil					-.067	(.093)
Minoría étnica	4.015	(1.681) *	4.315	(1.469) **	4.408	(1.425) **
Min. étnica x IDF					.114	(.126)
Min. étnica x Jueces					.354	(.241)
Min. étnica x Mort. infantil					-.142	(.119)
Edad	-.080	(.032) *	-.070	(.031) *	-.075	(.033) *
Edad x IDF					.002	(.004)
Edad x Jueces					-.001	(.005)
Edad x Mort. infantil					.001	(.003)
Educación	.571	(.169) **	.670	(.167) ***	.624	(.159) ***
Educación x IDF					.033	(.018) ‡
Educación x Jueces					-.007	(.017)
Educación x Mort. infantil					.010	(.012)
Quintil de riqueza	.512	(.392)	.332	(.370)	.214	(.420)
Quintil x IDF					-.002	(.044)
Quintil x Jueces					.009	(.047)
Quintil x Mort. infantil					-.047	(.041)
Urbano	.271	(1.425)	.981	(1.448)	.683	(1.437)
Urbano x IDF					-.207	(.114) ‡
Urbano x Jueces					.124	(.116)
Urbano x Mort. infantil					-.051	(.094)
Ideología	-.304	(.206)	-.210	(.189)	-.154	(.183)
Ideología x IDF					-.004	(.014)
Ideología x Jueces					.016	(.020)
Ideología x Mort. infantil					-.013	(.017)
Víctima de la corrupción	.152	(1.320)	-.281	(1.270)	.267	(1.357)
Víc. corrupción x IDF					.055	(.100)
Víc. corrupción x Jueces					-.017	(.171)
Víc. corrupción x Mort. infantil					.321	(.127) *
Víctima de la delincuencia	.542	(1.262)	.715	(1.166)	-.330	(1.421)
Víc. delincuencia x IDF					.165	(.157)
Víc. delincuencia x Jueces					.114	(.413)
Víc. delincuencia x Mort. infantil					-.153	(.120)
Víctima del conflicto	.435	(.896)	.397	(.863)	.186	(.886)
Víc. conflicto x IDF					.032	(.064)
Víc. conflicto x Jueces					-.091	(.192)
Víc. conflicto x Mort. infantil					.024	(.093)
Índice de Desempeño Fiscal (IDF)			.062	(.072)	.213	(.117) ‡
Jueces/100 mil habitantes			.171	(.095) ‡	.036	(.103)
Mortalidad infantil			-.004	(.073)	.055	(.095)
Tasa de homicidios/100 mil hab.			.012	(.019)	.012	(.019)
Regalías per cápita			18.948	(21.434)	19.423	(21.999)
Ingresos tributarios per cápita			-9.623	(10.486)	-10.910	(10.685)
Constante	51.166	(2.715) ***	52.577	(1.380) ***	52.712	(1.377) ***
N (individual)	3538		3538		3538	
N (municipio-año)			156		156	

*** Sig. < .001

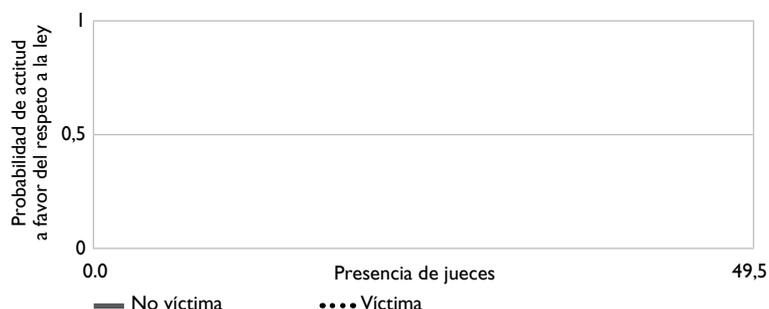
** Sig. < .01

* Sig. < .05

‡ Sig. < .1

GRÁFICA 15

Actitudes a favor del respeto a la ley según victimización por el conflicto condicionadas por presencia de jueces



víctimas tienden a mostrar un mayor respeto por la ley, manteniendo los demás factores constantes (gráfica 15).

Tolerancia política

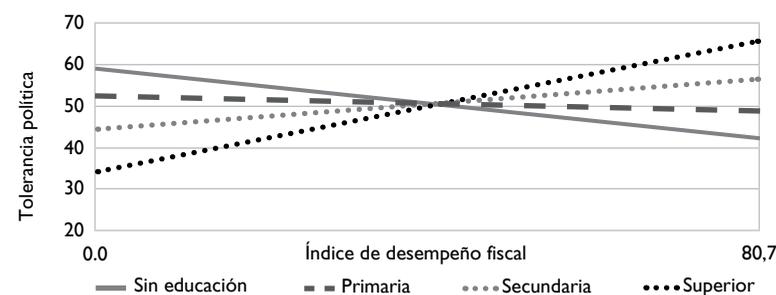
Como se mencionó, la tolerancia hacia el ejercicio de los derechos políticos de los demás, aun de las personas más críticas del sistema de gobierno, constituye un valor central para la salud democrática de un país. Los resultados del análisis de los factores que inciden sobre la tolerancia política aparecen en la tabla 4.

Como se ha encontrado en estudios anteriores que incluyen todos los países del continente americano (ver, por ejemplo, Rodríguez Raga y Seligson 2010), las mujeres muestran niveles menores de tolerancia política que los hombres. En el modelo 1 se observa que esta diferencia, aunque pequeña (casi 4 puntos en la escala de tolerancia de 0 a 100) es estadísticamente significativa. En contraste, las personas que se autoidentifican como pertenecientes a grupos étnicos minoritarios muestran mayores niveles de tolerancia que quienes se dicen blancos o mestizos. Además, la tolerancia es mayor entre las personas más jóvenes, así como entre los ciudadanos con mayores niveles de educación.

El modelo 2, además de encontrar los mismos efectos de los factores individuales sobre la tolerancia, muestra un efecto directo de la presencia de jueces en mayores niveles de tole-

GRÁFICA 16

Tolerancia política según nivel educativo condicionada por desempeño fiscal



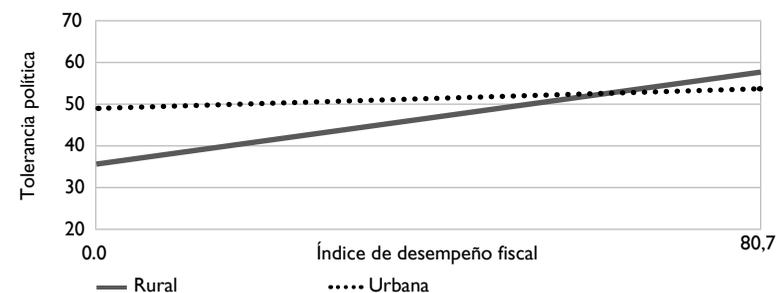
rancia política. Esto indicaría la importancia del contexto, específicamente de un componente institucional, para el nivel de tolerancia política de quienes habitan en él.

Este efecto, sin embargo, desaparece cuando se modela el condicionamiento de los indicadores institucionales sobre los determinantes individuales (modelo 3). En esta especificación completa del modelo se ve la tendencia que tienen los municipios con mejor desempeño fiscal a exhibir una mayor tolerancia política. Este efecto, sin embargo, debe ser analizado en relación (en interacción) con los factores individuales.

En particular, como se ve en la gráfica 16, el impacto positivo del desempeño fiscal se observa sobre todo entre las personas más educadas, cuya tolerancia aumenta significativamente a medida que se incrementa el IDF.

GRÁFICA 17

Tolerancia política según área de residencia condicionada por desempeño fiscal



De la misma manera, el IDF tiene un efecto particularmente positivo sobre la tolerancia de los habitantes de los cascos urbanos de los municipios, como lo evidencia la gráfica 17.

Algo similar, pero en sentido inverso, sucede con las víctimas de la corrupción en relación con la tasa de mortalidad infantil: a medida que aumenta la tasa de mortalidad infantil, las personas víctimas de corrupción tienden a ser más tolerantes.

Conclusión

La literatura sobre cultura política incluye numerosos estudios acerca de la importancia de las características individuales en las actitudes cívicas de los ciudadanos. La tradición sociológica y la bibliografía inmersa en la corriente conductista enfatizan los rasgos socioestructurales y los procesos de socialización como factores que favorecen u obstaculizan la formación de actitudes de respeto y confianza tanto hacia las instituciones como hacia los demás (Converse 1964; Brady, Verba y Schlozman 1995). Algunos estudios añaden a este acervo hipótesis acerca de la importancia del contexto en la formación de dichas actitudes, enfatizando la relación entre el entorno institucional y los rasgos individuales de cultura política, cuyo principal desarrollo se ha dado en los estudios de capital social (Putnam 1993).

Existen, sin embargo, pocos estudios que hagan el análisis simultáneo de cómo tanto los rasgos individuales como los factores contextuales impactan las actitudes de los ciudadanos. Estos análisis, en particular aquel de los efectos condicionantes de las instituciones sobre los determinantes individuales de la cultura política, requieren de técnicas de modelaje multinivel como las que empleamos aquí. El uso de información proveniente de encuestas, en combinación con datos de contexto, ofrece la posibilidad de conducir dicho análisis.

Un resumen de los hallazgos de nuestro análisis muestra que los factores institucionales que más impacto tienen, directa o indirectamente, sobre los rasgos de cultura política analizados aquí son la presencia de jueces y el desempeño fiscal.

Como se ha encontrado en la literatura, en los municipios donde existe una mayor oferta de justicia se observa mayor confianza interpersonal y mayor confianza en los gobiernos municipales. En relación con estos dos rasgos de la cultura política se observa que una mayor cobertura del sistema de justicia tiene efectos positivos especialmente entre las minorías étnicas, las personas más jóvenes y quienes tienen un nivel educativo menor; todos estos grupos poblacionales quizás son más sensibles a la presencia de jueces. Por otro lado, en el caso de la confianza interpersonal, su efecto positivo se aprecia en las personas que no han sido víctimas del conflicto, pero no logra un impacto entre aquellos ciudadanos cuyos familiares han sido victimizados por los actores armados.

La presencia de jueces tiene un efecto más ambivalente en relación con las actitudes a favor del cumplimiento de la ley por parte de las autoridades. De hecho, tiende a reducir la probabilidad de expresar dichas actitudes entre quienes dicen pertenecer a minorías étnicas o quienes se ubican a la derecha en el espectro ideológico. En contraste, fomenta las actitudes cumplidoras de la ley de quienes se ubican más a la izquierda así como de quienes han sido víctimas del conflicto. Igualmente, la cobertura del sistema de justicia tiene un efecto directo positivo sobre la tolerancia política, lo cual respaldaría la tesis de Madison sobre la importancia de las instituciones en la formación de valores cívicos (Hamilton, Madison y Jay 2001). En aquellos contextos donde las instituciones funcionan se está más dispuesto a tolerar a los contradictores y a tramitar las diferencias a través de vías institucionalizadas.

El desempeño fiscal de un municipio, por su parte, también tiene efectos importantes sobre los rasgos de cultura política de los colombianos. Potencia la confianza interpersonal de las personas con menor nivel educativo y de quienes recientemente fueron víctimas de algún acto delictivo. Igualmente, un mejor desempeño fiscal promueve la confianza institucional entre las minorías étnicas, los habitantes del casco urbano y entre las personas con mejor situación económica, reduciendo

así las brechas que, en su ausencia, se dan entre grupos étnicos, áreas de residencia y quintiles de riqueza.

En relación con las actitudes favorables al cumplimiento de la ley encontramos que en los municipios menos institucionalizados (en términos de su desempeño fiscal), las personas más educadas, los habitantes de los cascos urbanos y, particularmente, las personas de mayores recursos económicos tienden a justificar con mayor frecuencia el comportamiento fuera de la ley de las autoridades, lo cual coincide de alguna manera con la mentalidad “arrogante”, propia de las élites, de la que habla García Villegas (2009). Más interesante aun, encontramos que dichas brechas tienden a desaparecer en aquellos municipios con un mejor desempeño fiscal. La relevancia del contexto en este caso parece darle sustento empírico al argumento de García Villegas en el sentido de que “una misma persona, con una mentalidad incumplidora bien definida, puede convertirse súbitamente en un cumplidor estricto cuando pasa de un contexto a otro...” (2009: 263), y particularmente a la importancia que este autor le otorga a una “mayor institucionalización del espacio social” (p. 264). Por otro lado, el desempeño fiscal del municipio tiene un impacto positivo sobre la tolerancia política particularmente entre las personas menos educadas y quienes habitan en el área rural.

Por último, el desempeño de los municipios en relación con la salud pública, que aquí medimos mediante la tasa de mortalidad infantil, tiene un efecto negativo sobre todo en la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos municipales, lo cual confirma la importancia del entorno institucional sobre actitudes ciudadanas. Este efecto, además, es particularmente notorio entre quienes se ubican en los quintiles inferiores de riqueza.

Por otra parte, un pobre desempeño del sistema de salud de un municipio tiende a aumentar la brecha en la confianza interpersonal de los habitantes de áreas rurales y quienes residen en el casco urbano. Igualmente, una mayor mortalidad infantil hace que quienes se autoidentifican como minoría étnica confíen aun menos en las personas que los rodean.

Tal vez no sorprende que el nivel de mortalidad infantil no tenga un efecto ni directo ni indirecto sobre las actitudes de respeto a la ley. Tampoco hay una consecuencia directa sobre la tolerancia política, y su efecto condicionante resulta contraintuitivo: quienes han sido víctimas de la corrupción tienden a ser más tolerantes que quienes no han sido víctimas en aquellos municipios con altas tasas de mortalidad infantil. Esto último ameritaría una mirada más profunda para comprender los mecanismos que pueden explicar mejor este resultado.

En términos generales, el estudio de la relación entre instituciones, factores individuales y cultura política es relevante en el caso colombiano, en particular al examinar la influencia que tiene el entorno municipal sobre las actitudes de sus habitantes, debido a las grandes diferencias que existen entre los diferentes municipios y regiones del país, en especial en cuanto a su desarrollo institucional. El carácter exploratorio del análisis que hacemos en este capítulo abre la puerta para avanzar en la comprensión de cómo las realidades disímiles que viven los ciudadanos en Colombia pueden afectar la forma como se configura su cultura cívica.

En el estudio encontramos que las instituciones importan. Esto muestra la relevancia de que el Estado extienda su presencia y control territorial no solo desde una dimensión militar sino especialmente en el campo judicial y de prestación de servicios básicos. Esta mayor presencia estatal es sobre todo necesaria en zonas caracterizadas por bajos niveles de legitimidad, de capital social y de tolerancia, rasgos típicos de las zonas afectadas por el largo conflicto armado.

Más aun, en muchos casos el impacto directo del desempeño institucional de un municipio no es tan visible —al fin y al cabo en cada municipio conviven ciudadanos de diversa índole, es decir, existe un nivel importante de variación tanto en las características individuales como en las actitudes de cultura política en cada contexto—. Aun a pesar de estas condiciones, nuestros hallazgos sugieren que el desempeño institucional tiene un impacto diferenciado según las características de los

individuos. Las personas tienden a definir sus actitudes y valores políticos en función del contexto. De cualquier manera, en términos generales encontramos que un mejor desempeño institucional acentúa el impacto positivo y modula los efectos negativos de ciertos rasgos individuales sobre actitudes de respeto hacia las mismas instituciones y hacia los demás.

Referencias bibliográficas

- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Berger, Peter y Thomas Luckmann. 1986. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Brady, Henry, Sidney Verba y Key Schlozman. 1995. "Beyond SES: A Resource Model of Political Participation". *American Political Science Review* 89 (2): 271-94.
- Coleman, James. 1990. *Foundations of social theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Converse, Philip. 1964. "The Nature of Belief Systems in Mass Publics". En David Apter (ed.). *Ideology and Discontent*. New York: The Free Press.
- Cuéllar, María Mercedes. 2000. "Capital social". En *Colombia: un proyecto inconcluso*, vol. II. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- DANE. 2009. *Metodología Estadísticas Vitales*. Bogotá: DANE.
- DNP. 2010. *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2009*. Bogotá: DNP. Recuperado de http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=uNUiDsiG_bQ%3d&tabid=386.
- Echandía, Camilo. 1999. *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia*. Bogotá: Presidencia de la República, Observatorio de Violencia de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Esser, John y David Trubek. 2009. "El 'empirismo crítico' en los estudios jurídicos estadounidenses: ¿paradoja, programa o caja de Pandora?". En Mauricio García Villegas (ed.). *Sociología jurídica. Teoría sociología del derecho en Estados Unidos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Evans, Peter. 2004. "Development as Institutional Change: the Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation". *Studies in Comparative International Development* 38 (4): 30-52.

Fukuyama, Francis. 1995. "Social Capital and the Global Economy". *Foreign Affairs* 74 (5): 89-103.

Galvis, Luis Armando. 2001. *La topografía económica de Colombia*. Cartagena de Indias: Banco de la República.

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 Márquez, Gabriel. 1996. *Un país al alcance de los niños*. Bogotá: Villegas Editores.

García Villegas, Mauricio. 2009a. "Incumplimiento, ciudadanía y democracia". En Mauricio García Villegas (dir.). *Normas de papel*. Bogotá: Dejusticia.

García Villegas, Mauricio. 2009b. *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Dejusticia.

García Villegas, Mauricio y Javier Revelo Rebolledo. 2010. *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.

García, Miguel. 2007. "Sobre balas y votos. Violencia política y participación electoral en Colombia, 1990-1994". En Diana Hoyos (ed.). *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.

García, Miguel. 2010. "Bajo la mira de los actores armados. Contextos violentos, participación política e intención de voto en Colombia". En Angelika Rettberg (ed.). *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia: cuatro décadas de Ciencia Política en la Universidad de los Andes*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Giddens, Anthony. 1990. *Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press.

Gordon, Stacy B. y Gary M. Segura. 1997. "Cross-National Variation in the Political Sophistication of Individuals: Capability or Choice". *The Journal of Politics* 59 (1): 126-47

Habermas, Jürgen. 1997. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press.

Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. 2001 [1780]. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.

Harrison, Lawrence y Samuel Huntington. 2000. *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. New York: Basic Books.

Hart, Herbert Lionel Adolphous. 2004. *El concepto de derecho*. Buenos Aires: Abeledo - Perrot.

Herrera, Martha Cecilia, Raúl Infante, Alexis Pinilla y Carlos Díaz. 2005. *La construcción de cultura política en Colombia. Proyectos hegemónicos y resistencias culturales*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

Huckfeld, Robert. 1979. "Political Participation and the Neighborhood Social Context". *American Journal of Political Science* 23 (3): 579-592.

Inglehart, Ronald. 1998. *Modernización y posmodernización. Cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Inglehart, Ronald. 1988. "The Renaissance of Political Culture". *The American Political Science Review* 82 (4): 1203-1230.

Inglehart, Ronald y Christian Welzel. 2005. *Modernization, Cultural Change and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Inglehart, Ronald y Christian Welzel. 2010. "Changing Mass Priorities: The Link between Modernization and Democracy". *Perspective on Politics* 8 (2): 551-567.

Jackman, Robert y Ross Miller. 1998. "Social Capital and Politics". *Annual Review of Political Science* 1: 47-73.

Kinder, Donald y Roderick Kiewiet. 1981. "Sociotropic politics: The American Case". *British Journal of Political Science* 11: 129-41.

Leal, Francisco. 2011. "Debilidad del Estado en Colombia: ¿mito o realidad?" *Razón Pública*, abril 3. Recuperado en abril 10 de 2011. http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1932:debilidad-del-estado-en-colombia-imito-o-realidad&catid=19:politica-y-gobierno-&Itemid=27.

Letki, Nathalia. 2006. "Investigating the Roots of Civic Morality: Trust, Social Capital, and Institutional Performance". *Political Behavior* 28 (4): 305-325.

Locke, John. 1994 [1690]. *Segundo tratado sobre el Gobierno Civil*. Barcelona: Altaya.

Losada, Rodrigo y Eduardo Vélez. 1981. *Identificación y participación política en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.

Luhmann, Niklas. 1988. "Familiarity, confidence, trust: Problems and perspectives". En Diego Gambetta (ed.). *Trust: Making and Breaking of Cooperative Relations*. Oxford: Basil Blackwell.

MacKuen, Michael, Robert Erikson y James Stimson. 1992. "Peasants or Bankers? The American Electorate and the U.S. Economy". *American Political Science Review* 86 (3): 597-611.

March, James G. y Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

Mill, John Stuart. 1984. *Sobre la libertad*. Madrid: Sarpe.

Mockus, Antanas. 1994. "Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura". *Análisis Político* 21: 37-48.

Montenegro, Armando, Carlos Posada y Gabriel Piraquive. 2000. "Violencia, criminalidad y justicia: otra mirada desde la economía". *Coyuntura Económica* 30 (2): 85-132.

Muller, Edward N. y Mitchell A. Seligson. 1994. "Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships". *The American Political Science Review* 88 (3): 635-652.

Newton, Kenneth. 1999. "Social and political trust". En Pippa Norris (ed.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.

Newton, Kenneth y Pippa Norris. 2000. "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?" En Susan Pharr y Robert Putnam (eds.). *Dissaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.

Nino, Carlos Santiago. 2005. *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires: Ariel.

Norris, Pippa. 2002. *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. New York: Cambridge University Press.

North, Douglass. 1995. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Orjuela, Luis Javier (comp.). 2010. *El Estado en Colombia*. Bogotá: Uniandes.

Ostrom, Elinor. 1986. "An Agenda for the Study of Institutions". *Public Choice* 48: 3-25.

Pécaut, Daniel. 1978. *Orden y violencia en Colombia. 1930-1954*. Bogotá: Cerec, Siglo XXI.

Portes, Alejandro. 1998. "Social Capital: Its Origins and Application in Modern Sociology". *Annual Review of Sociology* 24: 1-24.

Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio (eds.). 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Putnam, Robert D. 1971. "Studying Elite Political Culture: The Case of 'Ideology'". *The American Political Science Review* 65 (3): 651-681.

Rodríguez Raga, Juan Carlos y Mitchell A. Seligson. 2010. *Cultura política de la democracia en Colombia, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Bogotá: Vanderbilt University, UNDP, IDP, Universidad de los Andes.

Rubio, Mauricio. 1996. *Crimen sin sumario*. Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE).

Rubio, Mauricio. 1997. "Perverse Social Capital. Some Evidence from Colombia". *Journal of Economic Issues* 31 (3): 805-816.

Sánchez, Fabio y Jairo Núñez. 2000. *Geography and Economic Development in Colombia: A Municipal Approach*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank Research Department.

Sánchez, Fabio. 2006. *Las cuentas de la violencia*. Bogotá: Norma.

Sarat, Austin. 1985. "Legal Effectiveness and Social Studies of Law: On the Unfortunate Persistence of a Research Tradition". *Legal Studies Forum* 9 (1): 23-31.

Thoumi, Francisco. 2002. *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. Bogotá: IEPRI - Universidad Nacional de Colombia.

Thoumi, Francisco. 2008. "Colombia necesita imponer el imperio de la ley". Mimeo, Conferencia: IPC. Medellín.

Tyler, Tom R. 2006. *Why People Obey the Law*. Princeton: Princeton University Press.

Velázquez, Fabio (ed.). 2009. *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Welzel, Christian. 2009. "Theories of Democratization". En Christian Haerpfer, Patrick Bernhagen, Ronald Inglehart y Christian Welzel (eds.). *Democratization*. Oxford: Oxford University Press.

Capítulo 5

Incorporación institucional de la periferia: tres casos paradigmáticos

Mauricio García Villegas

José Rafael Espinosa Restrepo

En los capítulos previos de este libro se han desarrollado 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 capítulo 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 (en los términos indicados en la introducción de este libro) que hacen posible el arraigo, el funcionamiento y la eficacia de dicha institucionalidad.

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 des-

tinada a institucionalizar la periferia. Para tal efecto, en este capítulo analizamos tres proyectos a través de los cuales el Estado ha buscado este propósito de incorporación institucional.

El capítulo 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 jalónaron 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

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).

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 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).

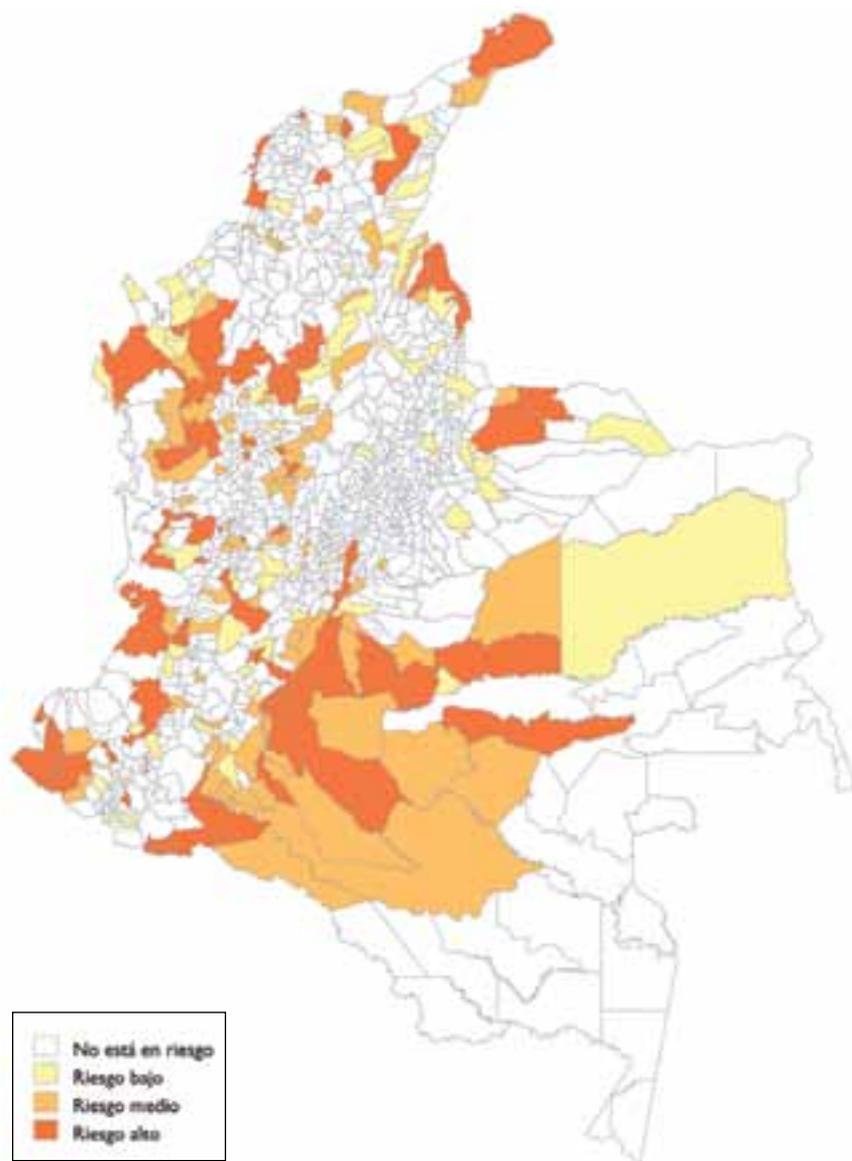
Pero los resultados de la descentralización no han sido homogéneos a lo largo del territorio nacional. En zonas periféricas del país, en las cuales había una precaria institucionalidad, y que por ello mismo estaban menos preparadas para asumir las responsabilidades que trajeron las reformas, los resultados 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 siguiente 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

MAPA I
Niveles de riesgo



FUENTE: Jiménez (2011). Elaboración Dejusticia..

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 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.

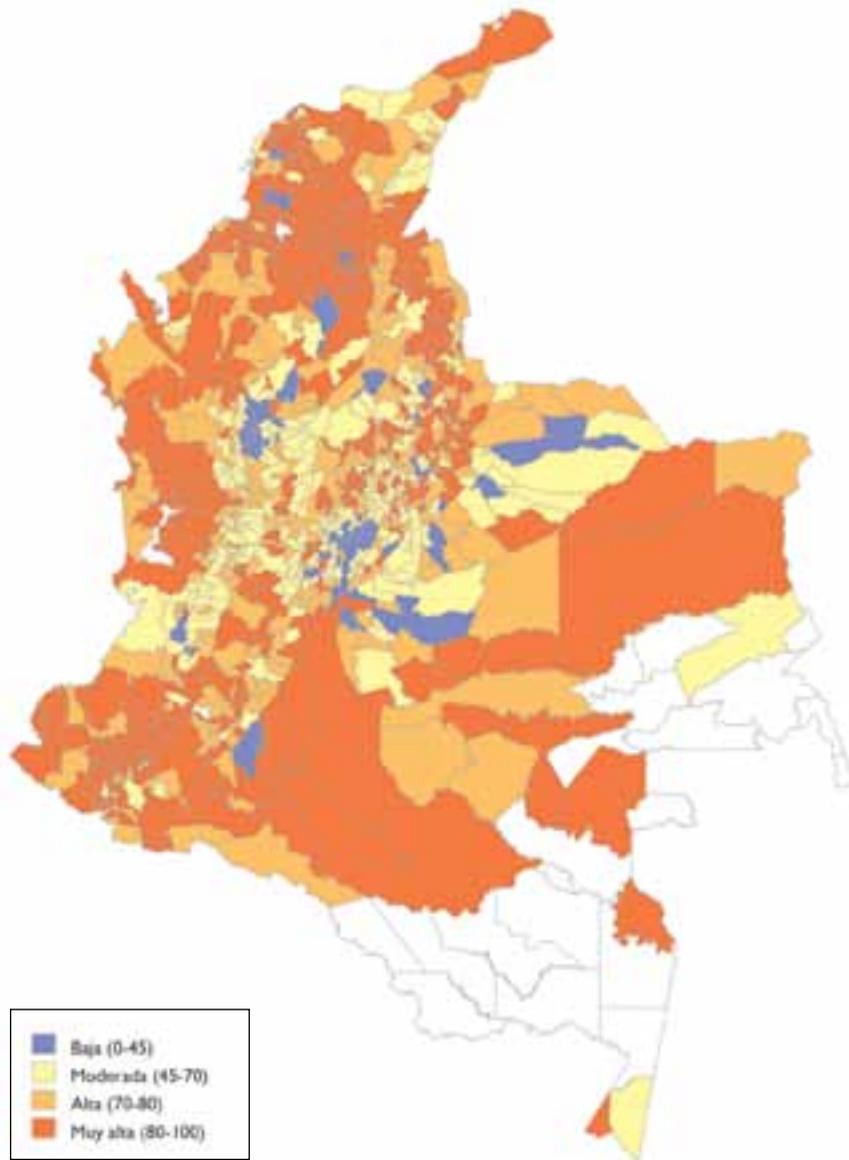
En un sistema descentralizado es deseable que los municipios tengan una baja dependencia respecto de las transfe-

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.

rencias 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 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

⁴ Además de un problema en la eficiencia, el Ministerio reconoció un problema en la asignación de recursos para educación, en el que

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

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.

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, institucionales 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 ar-

mado, 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

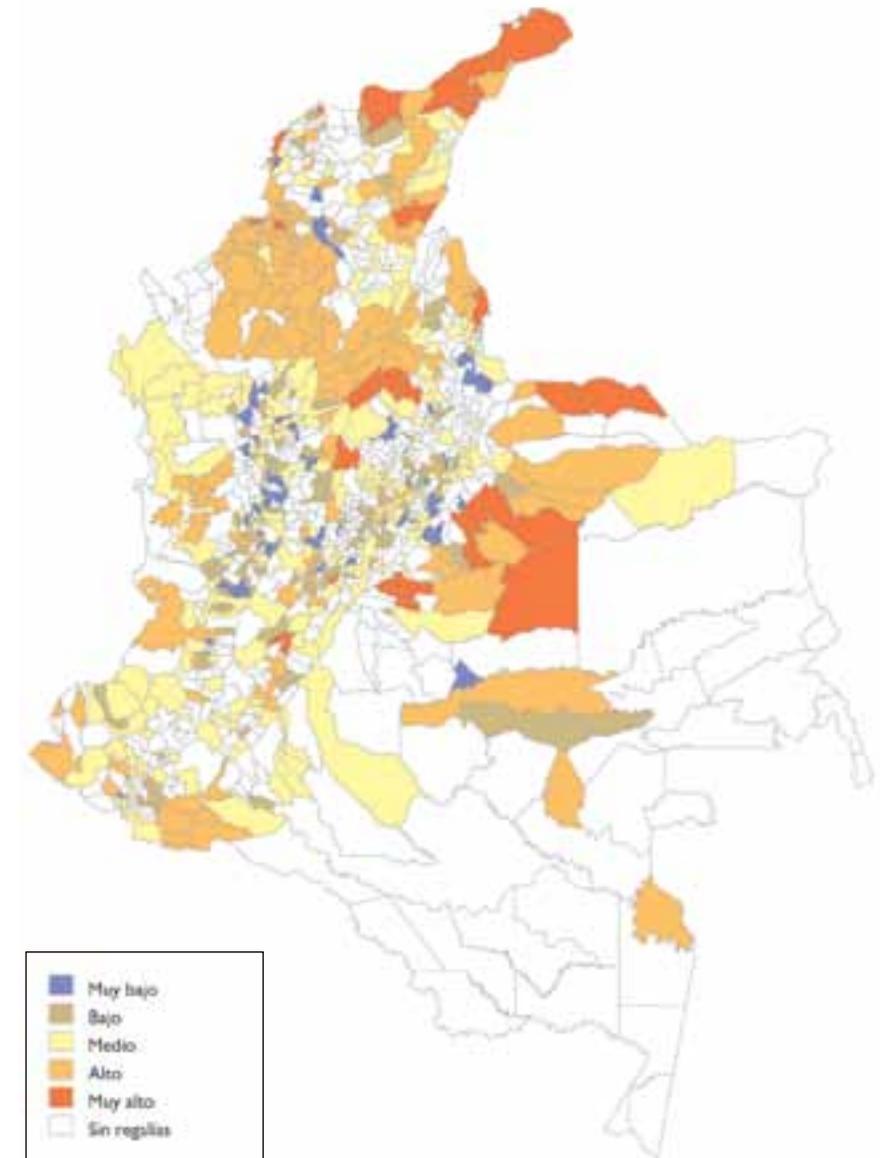
Las explotaciones de recursos naturales no renovables de las últimas dos décadas han tenido lugar en zonas periféricas del país. A estos municipios con altos niveles de pobreza ingresaron miles de millones de pesos por concepto de regalías y de inversiones privadas.

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%,

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.

recibe el 12%, y Arauca, con el 0,5% de la población, recibe el 10,8% del total de las regalías 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 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

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).

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).

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 en este capítulo (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 (ver Introducción), 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 implicó 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, Magda-

lena, 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

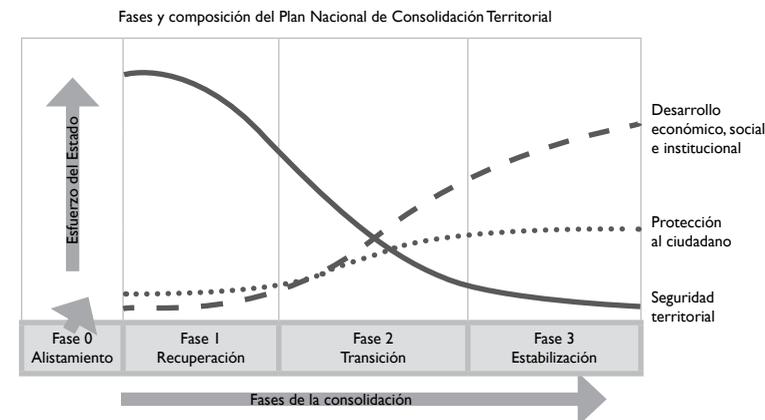
Además de la integralidad, el Plan está orientado por un principio de secuencialidad: primero se recupera el territorio mediante esfuerzos militares y policiales que luego, solo luego, se complementan con una oferta institucional que logre estabilizarlo. Este principio llevó a que se definieran cuatro 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 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 *estabiliza-*

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.

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

GRÁFICA I
Fases y líneas de acción del PNC



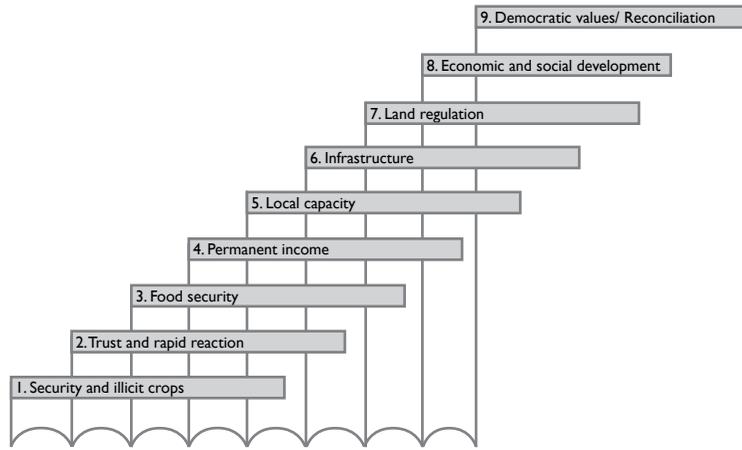
FUENTE: CCAI (2010).

ción, 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 Nacio-

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”), *governabilidad* (“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).

GRÁFICA 2.
Secuencialidad del PNC



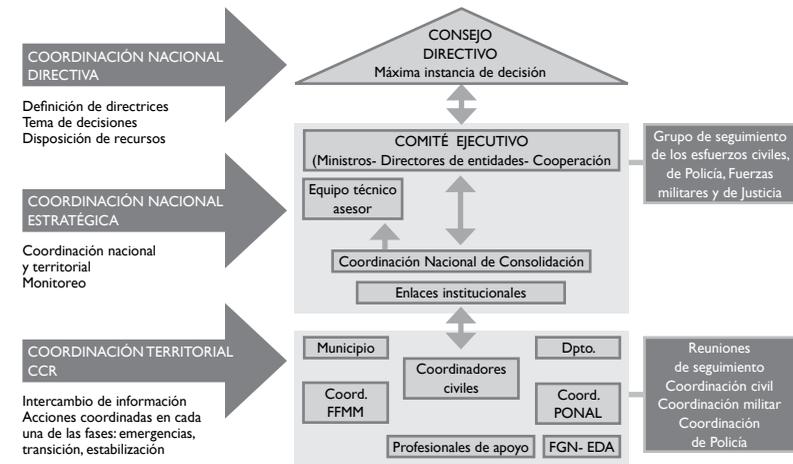
FUENTE: Jaramillo (2010).

nal —, 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 funcionan en cada una de las zonas focalizadas. Estos centros están conformados por servidores públicos nacionales, departamentales y municipales que, “sin suplantar de ninguna

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

GRÁFICA 3.
Escenarios de coordinación del PNC



FUENTE: CCAI (2010).

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

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

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

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.

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), Podec (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).

las conclusiones no se pueden generalizar a todo el Plan. 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

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.

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.).

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

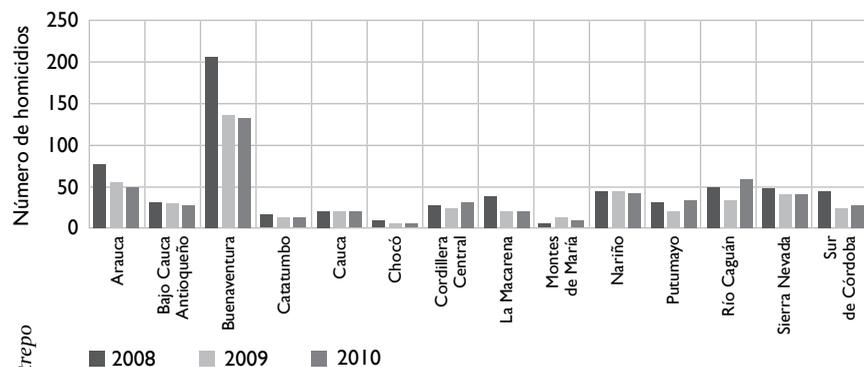
17 Infortunadamente, para estas variables el CEDE no comparó los cambios con los municipios vecinos. Como se verá más adelante, hicimos algunos cálculos propios con base en información de la Vicepresidencia de la República. Sin embargo, la información con la que contamos se limita a homicidios y secuestros 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 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 Toluviejo (Sucre).

19 Esta evaluación que presentamos no es completamente rigurosa

GRÁFICA 4.

Número de homicidios por zona de consolidación



FUENTE: Vicepresidencia de la República.

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 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).

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 restitución 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

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 aumentado 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.

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).

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).

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 consecuencia 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 ma-

25 Cálculos propios con base en información del IGAC.

teria 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.

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 Vista Hermosa, 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 régi-

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).

men 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

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

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

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 hemos hablado en este libro, 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 despla-

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).

zamiento 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 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 la introducción de este libro 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

²⁹ Al respecto puede verse el siguiente testimonio del brigadier general Colon, 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 (Haugard 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).

territorio 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 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

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).

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).

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

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.

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

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

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).

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 en el capítulo tres de este libro, en donde García, Arenas y Hernández 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 capítulo 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 la introducción de este libro, 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 capítulo 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 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.

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_RiesgoFinalViolenciayElectores.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. *Decentralization 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.anticorruccion.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 del capítulo 2, pág 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 +0,5DE y media +1,5 DE	6,62 - 9,60
Mayor media +1,5 DE	Mayor a 9,60

Autores

Mauricio García Villegas

Abogado de la Pontificia Universidad Bolivariana de Medellín (Colombia) y doctor en Ciencia Política de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Actualmente se desempeña como profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y como columnista del periódico *El Espectador*. Es además investigador asociado del Institute for Legal Studies de la Universidad de Wisconsin-Madison (EE.UU.) y del Centro de Estudios Jurídicos (Cerdhap) de la Universidad de Grenoble (Francia). Entre sus publicaciones recientes están *Jueces sin Estado* (2008), *Normas de Papel* (2009), *Mayorías sin democracia* (con J. Revelo, 2009), *Estado alterado* (con J. Revelo, 2010) y *Sociología y crítica del derecho* (2010).

Javier Eduardo Revelo Rebolledo

Abogado y especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá), politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá), investigador asociado del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia). Sus publicaciones incluyen *La independencia judicial en tiempos de Uribe* (2008), *Mayorías sin democracia* (con M. García, 2009), "Expertos y seguidores. Poder nominador del presidente, burocracia y capacidad del Estado colombiano, 2002-2010" (2010) y *Estado alterado* (con M. García, 2010).

Miguel García Sánchez

Politólogo de la Universidad de los Andes (Bogotá), Ph. D. en Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh, magíster en Ciencia Política de la misma universidad y magíster en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá). Actualmente es Profesor Asistente del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Entre sus publicaciones recientes están "Keeping Up with the Souzas: Social Influence and Electoral Change in a Weak Party System, Brazil 2002-2006" (con B. Ames y A. E. Smith, 2012), "El poder de la televisión. Medios de comunicación y aprobación presidencial en Colombia" (con L. Wills, 2011), "Cultivos ilícitos, participación política y confianza institucional" (2011), y "Bajo la mira de los actores armados. Contextos violentos, participación política e intención de voto en Colombia" (2010).

Juan Carlos Rodríguez Raga

Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh y magíster en Ciencia Política de la misma universidad. Actualmente es Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes y director del Observatorio de la Democracia de la misma universidad. Entre sus publicaciones recientes están "Strategic Deference in the Colombian Constitutional Court, 1992-2006" (2011), *Cultura política de la democracia en Colombia, 2010. Consolidación democrática en tiempos difíciles* (con M. Seligson, 2010), "Veto Players in Pre-

sidential Regimes: Institutional Variables and Policy Change” (con A. Pérez Liñán, 2009), “Lo espacial es especial: la decisión de voto por proximidad en Colombia” (con S. Olivella, 2009) y “¿Pavimentando con votos? Apropiación presupuestal para proyectos de infraestructura vial en Colombia, 2002-2006” (con L. B. Mejía y F. Botero, 2009).

José Rafael Espinosa Restrepo

Abogado y politólogo de la Universidad de los Andes (Bogotá). Actualmente es investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), y auxiliar docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

Natalia Arenas Chaves

Politóloga de la Universidad de los Andes (Bogotá).

Pedro Oswaldo Hernández Santamaría

Estudiante de Ciencia Política y Economía de la Universidad de los Andes (Bogotá).

Los Estados del país

Instituciones municipales
y realidades locales

En este libro se analiza la realidad social del país a través de las instituciones locales. Para tal efecto, los autores se hacen la siguiente pregunta: ¿De qué manera las instituciones municipales, miradas en conjunto, a lo largo y ancho de la geografía nacional, afectan y son afectadas por los contextos sociales —con frecuencia marcados por fenómenos tales como el conflicto armado y la concentración de la tierra— en los cuales dichas instituciones operan?

El libro busca mostrar la enorme heterogeneidad que tienen las instituciones locales colombianas, no solo en el tiempo sino también en el territorio. El Estado es camaleónico y cambia con las circunstancias, sobre todo con la geografía. Las mismas reglas, las mismas prácticas, incluso los mismos funcionarios, se comportan de manera diferenciada según las circunstancias en las que se encuentran.

Las instituciones, aunque no siempre tienen un efecto directo sobre la realidad social, pueden tener un efecto mediador importante. Así por ejemplo, aunque la principal fuerza detrás de la concentración de la propiedad de la tierra en Colombia es la violencia política, las instituciones pueden detener o revertir el efecto que tiene esa violencia en dicho proceso de concentración.

Estos hallazgos son importantes para el estudio de la coyuntura institucional que actualmente vive el país. ¿Cómo consolidar el Estado en zonas de conflicto armado? ¿Cómo evitar que las organizaciones criminales capturen las instituciones locales de la periferia del país? ¿Cómo responder a las nuevas demandas de institucionalidad provenientes del avance de la economía minera y agroindustrial? Este libro ofrece algunas herramientas para responder a estas preguntas.

ISBN: 978-958-99142-6-7



9 789589 914267