

# CONFLICTO, POSCONFLICTO Y CAPACIDADES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN COLOMBIA, 2002 – 2012

JORGE ALVIS ARRIETA  
CRISTINA HIDALGO GONZÁLEZ  
MARÍA DEL PILAR RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ\*

## RESUMEN

Este artículo analiza los efectos que tuvo el conflicto armado en Colombia sobre la generación de ingresos y gastos de inversión de los municipios entre 2002 y 2012. Para determinar los cambios en las capacidades de los gobiernos locales se usó la metodología de diferencias en diferencias, considerando que algunos municipios fueron declarados como zonas de posconflicto y se integraron en las zonas de consolidación del Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT). El análisis permite determinar si existen diferencias significativas en la capacidad gubernamental de los municipios incluidos en las zonas de consolidación (grupo

---

\* Jorge Alvis es profesor-investigador del Programa de Economía de la Universidad Tecnológica de Bolívar en Cartagena, Colombia. Cristina Hidalgo y María del Pilar Rodríguez son profesoras-investigadoras del Departamento de Economía y Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de León, España. Correos electrónicos: jalvis@utb.edu.co, cristina.hidalgo@unileon.es, y pilar.rodriguez@unileon.es. Este artículo es una versión editada y corregida de la tesis doctoral titulada “Desarrollo local en zonas de posconflicto Armado: El caso de El Carmen de Bolívar, en el departamento de Bolívar – Colombia”, elaborada en el marco de los requisitos establecidos por el Programa de Doctorado en Integración y Desarrollo Económico y Territorial de la Universidad de León (España). Esta nueva versión recibió diversos aportes durante el desarrollo del Taller de Formación en Investigación en Ciencias Sociales que, bajo la dirección de los profesores Luis Armando Galvis, Gerson Javier Pérez y Julio Romero, llevó a cabo, entre febrero y abril de 2016, el Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDE), con el apoyo de la Decanatura de la Facultad de Economía y Negocios. Los autores agradecen en especial los comentarios y sugerencias de Javier Pérez, y a los estudiantes del programa de Economía de la Universidad Tecnológica de Bolívar, Jaissa Bartolomé y Howard Miranda, asistentes de investigación en este trabajo. Recibido: abril 21 de 2017; aceptado: octubre 12 de 2017.

de tratamiento) y otros que no fueron incluidos en el mismo (grupo control). El estudio concluyó que no hay diferencias estadísticamente significativas entre estos dos grupos de referencia.

**Palabras clave:** Instituciones, capacidades, desarrollo local, conflicto, posconflicto

**Clasificaciones JEL:** H3, H7, O2, Z19.

## ABSTRACT

### *Conflict, Post-Conflict and Capacities of Municipal Governments in Colombia, 2002 – 2012*

This article analyzes the effects of the armed conflict in Colombia over the municipalities' income and expenditure of investment generation between 2002 and 2012. We use difference in difference methodology to determine changes on local government's capacities, considering that some municipalities were declared as post-armed-conflict areas and were integrated into consolidation zones of the Territorial Consolidation National Plan (PNCT in Spanish). The analysis let us determine if there are significant differences between the government capacities of those municipalities included in consolidation zones (treatment group) and others that were not included in it (control group). The results indicate that there are no statistically significant differences between these two reference groups.

**Key words:** Institutions, capabilities, local development, conflict, post-conflict.

**JEL Classifications:** H3, H7, O2, Z19.

## I. INTRODUCCIÓN

En Colombia las situaciones de violencia derivadas del conflicto armado han estado presentes por más de 50 años. Sus efectos han sido estudiados tanto geográficamente, como en términos de las pérdidas generadas en vidas humanas, activos productivos e instituciones, entre otros. La presencia de los grupos armados, su

evolución y acciones en el territorio nacional ha dejado profundas huellas, no sólo en materia de desarrollo humano, sino también en las potencialidades económicas de los municipios del país.

En este documento se analizan los posibles impactos del conflicto armado en Colombia sobre las capacidades de los gobiernos municipales para el período comprendido entre 2002 y 2012. En particular, se usó el método de diferencias en diferencias para medir los efectos del conflicto sobre el desempeño de los gobiernos municipales caracterizados por un ciclo de aumento del conflicto armado en los primeros años de este período, y posteriormente un descenso notorio de los enfrentamientos armados.

Así, ayudar a resaltar la importancia de la dimensión local en el posconflicto (o postacuerdo) y en la consolidación de la paz en Colombia se constituye como el principal aporte de este trabajo de investigación. Esto implica la necesidad —entre otras— del fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales, en especial de aquellas que impactan en la generación de ingresos propios y del gasto de inversión a nivel municipal como soportes de la paz sostenible.

La ejecución de las estrategias del Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT) en 2009 estuvo orientada a la recuperación de aquellas zonas muy afectadas por el conflicto, en donde las condiciones de seguridad habían sido parcialmente reestablecidas a la población a partir de los resultados de la Política de Seguridad Democrática del gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez. Esta puesta en marcha del Plan se convierte en una oportunidad para construir evidencias sobre las diferencias de su impacto en el territorio nacional.

Desde 2008 algunos municipios fueron decretados como zonas de posconflicto armado y posteriormente se integraron a las denominadas zonas de consolidación (2009). Este trabajo busca determinar si existen diferencias significativas en las capacidades de los gobiernos de municipios que fueron incluidos en la consolidación y aquellos que no lo fueron. Para la estimación de estas diferencias, en el modelo fueron incluidas como variables dependientes la generación de recursos propios y el gasto destinado a inversión a nivel municipal, antes de la consolidación, durante los períodos de mayor intensidad del conflicto y después de la disminución del mismo (posconflicto en algunos casos).

Los datos provienen de las ejecuciones presupuestales del DNP, la Unidad de Víctimas del Departamento de Prosperidad Social (DPS) de Colombia y la Oficina Presidencial de Derechos Humanos de Colombia, entre otras fuentes.

## II. REVISIÓN DE LITERATURA

### A. Revisión teórica

Desde el punto de vista teórico, el conflicto debilita las instituciones y destruye las capacidades en los territorios en los cuales ejerce influencia. El impacto político y social que este genera es casi siempre devastador, y en él no solo hay violaciones a los derechos de las personas, sino que además la situación suele ser persistentemente peor. A manera de ilustración, el mayor número de víctimas en la guerra son no combatientes: deterioro de sistemas de salud, desplazamiento forzado, pérdida de la dinámica económica y efectos de vecindad a países o regiones conexas, extendiéndose en el tiempo. Aún después de una década de culminar los conflictos la paz no logra volver a los niveles previos. Por el contrario, lo más común es que el riesgo de más guerra se duplique (Collier, 2004).

En ese sentido, Barron, *et al.* (2004) consideran que el conflicto se convierte en una amenaza latente y constante para los países en desarrollo (sin importar si estos pasan por crisis económicas o por períodos de crecimiento y de mayores oportunidades), al generar cambios en las configuraciones de poder y asignación de recursos, así como desafíos a los intereses existentes, aspiraciones, percepciones y expectativas de los distintos agentes sociales. El conflicto incide sobre el desarrollo, pues puede rezagarlo por largos períodos de tiempo o acabar en un instante con los éxitos logrados. Además, a la incidencia física, económica y de inseguridad psicológica que normalmente surgen con la violencia, y cuyos efectos son duraderos, se suman efectos negativos sobre la libertad y la elección, la base misma del desarrollo en términos de Sen (Barron, *et al.*, 2004).

Adicionalmente, los conflictos armados pueden frenar o provocar rezagos en el desarrollo de los países, en especial en los de menor ingreso relativo. Esto sucede porque se combinan efectos locales y nacionales que tendrán consecuencias directas sobre la producción, la infraestructura social, la seguridad, entre otros aspectos, creando así restricciones difíciles de superar en sociedades con menores recursos y posibilidades de generación de riqueza (Food and Agriculture Organization – FAO, 2005; Hegre y Austvoll, 2010). El conflicto puede tener, además, profundos efectos negativos sobre el capital humano, manteniendo así la pobreza y el freno a la recuperación económica (Serneels y Verpoorten, 2012).

Las capacidades de los países en conflicto suelen ser diferentes a las de aquellos que no lo han sufrido. Los primeros enfrentan desafíos más complejos, por

ejemplo, los relacionados con la seguridad y la gestión de los recursos naturales, afectaciones a los sistemas de educación, económico, psicosocial, administrativo de gobierno, y a nivel de política e instituciones (Salmon y Piza-Lopez, 2010).

La capacidad de las instituciones estatales para suministrar bienes y servicios públicos locales también es afectada por la existencia de conflictos armados. El conflicto aumenta los costos de inversión y hace que las políticas, programas y proyectos tengan baja probabilidad de eficiencia. Esto obedece a la natural debilidad de las instituciones públicas para sostener su presencia en los territorios en conflicto, la influencia de los grupos armados sobre los presupuestos públicos y la imposibilidad de regular los mecanismos a través de los cuales se garantiza que los recursos públicos atiendan de manera directa las necesidades de desarrollo de las personas.

En ese sentido, la capacidad de las instituciones del Estado para una ejecución eficiente de sus decisiones está asociada directamente con mejores canales de comunicación entre este y la ciudadanía para atender sus reclamos, disminuyendo riesgos de conflicto. Lo contrario a esto —baja capacidad institucional— provocará mayor demanda de soluciones a los diferentes problemas ciudadanos, y en consecuencia, se elevan las probabilidades de ocurrencia de conflicto (García y Revelo, 2011). En consecuencia, ante la presencia de conflictos violentos es donde aflora con más ímpetu la falta de procesos de desarrollo.

En el período de conflicto se observa la incapacidad de implementar acciones colectivas, de gestión y de organización para la provisión de los bienes públicos y de solución de los problemas de las comunidades. Adicionalmente a la lucha por la prevalencia de intereses, las dificultades para lograr acuerdos de no agresión y demás compromisos orientados a la paz, y las pérdidas de vidas humanas y materiales, el conflicto destruye el tejido social, mina la confianza y en últimas es un obstáculo insalvable que debilita la capacidad de las instituciones. Es precisamente esto lo que hace que aquellas zonas que han pasado por conflictos violentos, sean vulnerables a la reaparición de los mismos (Eigen-Zucchi, *et al.*, 2003).

## **B. Evidencias empíricas para el caso Colombiano**

Son muchas las investigaciones realizadas para determinar los efectos del conflicto armado en Colombia sobre su crecimiento económico a nivel nacional, departamental y municipal. Santa María, *et al.* (2013) utilizan la metodología de

diferencias en diferencias para determinar la aceleración o desaceleración en el crecimiento de un municipio ante diferentes intensidades del conflicto armado en el período 2003 – 2011. La estimación del modelo se realizó mediante el método de Mínimos Cuadrados Generalizados (GLS) en panel de datos, el coeficiente obtenido mide el impacto del incremento del conflicto armado sobre la aceleración del crecimiento económico.

Los resultados indican que las variaciones positivas en la tasa de homicidios y los actos terroristas afectan negativamente el crecimiento económico de los municipios. Una disminución de 10 puntos porcentuales en los eventos terroristas provoca un crecimiento del PIB *per cápita* municipal de 0,08 puntos porcentuales. En el caso de las zonas rurales, los efectos son mayores: cuando baja la tasa de homicidios, aumenta en 0,11 puntos porcentuales el PIB *per cápita* municipal, y de igual forma, caídas en los eventos terroristas provocan el aumento del PIB *per cápita* en 0,1 puntos porcentuales (*Ibid.*, 2013, p. 6).

Villa, *et al.* (2013, p. 25) también demuestran cómo el conflicto armado afecta el crecimiento. Los autores hallaron evidencia empírica de las consecuencias del conflicto armado y el crimen organizado en el ingreso de la economía colombiana. Usando un panel de datos con variables departamentales para el período 1988 – 2009, realizaron estimaciones con mínimos cuadrados ordinarios agrupados (MCOA). Los resultados muestran que por cada aumento del 1% en los ataques y secuestros, el PIB de los departamentos se reduce en 4% y 3,6%, respectivamente.

Otros estudios amplían el estudio de estos impactos al incorporar efectos combinados de otras variables sobre la situación de desempeño económico de los territorios. Por ejemplo, al estimar el efecto del narcotráfico y del conflicto armado en los años ochenta y noventa en Colombia, Rubio (1995; citado por Villa, *et al.*, 2013, p. 3) concluye que el deterioro institucional, producto del narcotráfico y el recrudecimiento del conflicto, llevaron a una pérdida en el crecimiento del PIB del 2% promedio anual.

Los resultados de estos impactos del conflicto sobre el crecimiento económico en Colombia son similares a otros realizados a nivel mundial. Polachev y Sebastianova (2010), por ejemplo, analizan cómo el conflicto afecta a la tasa de crecimiento de los países. A través de un modelo de mínimos cuadrados (MCO) y uno de efectos fijos, obtienen resultados que demuestran que cuando el conflicto de la sociedad civil es de alta intensidad causa una reducción en los niveles de crecimiento anual entre 0,18 y 2,77 puntos porcentuales. Por otra parte, cuando el conflicto es de menor intensidad, los niveles de crecimiento anual se reducen

entre 0,01 y 0,13 puntos porcentuales. De igual manera, el estudio destaca que las economías pobres (de menor ingreso) sufren reducción mayor de su ingreso en los periodos de conflicto.

Otra forma de analizar los impactos del conflicto armado sobre la economía es medir la variación del crecimiento económico cuando disminuyen las acciones violentas. En Colombia, las disminuciones en las tasas de homicidios, terrorismo, actos subversivos, retenes, extorsiones y secuestros, representan estimaciones de beneficios directos de 0,97 puntos porcentuales e indirectos de 0,8 puntos porcentuales sobre el crecimiento del PIB. Por lo tanto, al disminuir el conflicto armado la economía colombiana crecería cerca de 1,7 puntos porcentuales más que en condiciones de conflicto armado (Santa María, *et al.*, 2013).

No obstante, estos estudios coinciden en señalar la existencia de una relación de doble causalidad entre crecimiento económico y conflicto armado. En efecto, las condiciones de pobreza y desigualdad pueden derivar o estimular acciones violentas o conflictos internos. A su vez, estos generan difíciles condiciones de vida afectando la dinámica de la economía y la generación de ingresos. En esta línea, se destaca el trabajo de Sánchez y Díaz (2005) quienes analizan, utilizando estimadores emparejados o *matching estimators*, los efectos del conflicto armado sobre el desarrollo social de los municipios de Colombia para el periodo 1990 - 2002. Los resultados apuntan a que el conflicto armado en sus diversas manifestaciones impide el desarrollo económico: reduce la inversión, disminuye los niveles de ahorro, destruye capital físico (infraestructura), reestructura el gasto público, además de otros efectos microeconómicos. La evidencia encontrada permite concluir que las consecuencias del conflicto afectan la economía de los municipios y reduce las posibilidades de desarrollo a largo plazo.

La forma como el conflicto armado ha impactado las disparidades presentes entre los municipios de Colombia, relacionadas con las instituciones y su dinámica territorial, también fue objeto de análisis por García y Revelo (2011, p. 19). Los autores señalan que la disparidad es mayor en aquellas localidades que han sido afectadas por el conflicto armado. El motivo es que allí se combinan características de instituciones modernas (descentralización política y administrativa, jueces municipales, democracia representativa, entre otras) con patrones de dominación más antiguos, que ostentan aún poder local, como son terratenientes, políticos clientelistas, paramilitares, narcotraficantes, bandas criminales, y otras, que constituyen verdaderos obstáculos para el desarrollo en esos territorios.

Este análisis se complementa con la evidente influencia de los actores armados en la gestión pública municipal. Fabio Velásquez (2009), citado por García y

Revelo (2011, p. 35) señala que estos configuran esquemas económicos, sociales y políticos que respondan a su lógica de interés y rentabilidad. Por consiguiente, establecer un nuevo orden en estos municipios requiere de tres tipos de estrategias: 1) control militar del territorio; 2) dominio de la dinámica político-electoral; y 3) incidir en la gestión pública. El documento concluye que, bajo estas condiciones, la descentralización en algunas regiones de Colombia aún no se ha hecho realidad.

Al establecer un nuevo orden y controlar a la población local, los grupos armados erigen normas de convivencia para civiles y combatientes. Ejercen, además, como proveedores de los servicios públicos de seguridad y justicia. Esto implica un alto grado de interdependencia entre los actores armados y la sociedad civil, que no puede estar por fuera del análisis (Ortega, 2014).

Esto lo ratifican Arjona y de la Calle (2016, p. 6) al precisar que los retos para el desarrollo de territorios afectados por la violencia van más allá de la superación de esta situación. El control que ejercen los grupos armados en las localidades los convierte en gobernantes de facto, con predominio de la informalidad institucional y cumpliendo el rol de “proveedores” de bienes públicos.

En síntesis, “al empezar a jugar estos roles cruciales, permeando así muchos aspectos de la vida local, los actores armados no estatales han transformado el entorno político, económico y social de muchas comunidades y han creado retos nuevos y complejos para autoridades y residentes” (*Ibid.*, 2016, p. 6)

En ese contexto, la presión de los grupos armados en el periodo del conflicto impactó en la satisfacción de las necesidades locales en el caso colombiano. En particular, lo hizo sobre las capacidades de los gobiernos locales para proveer los servicios básicos en el marco de la descentralización (educación, salud, saneamiento básico y agua potable). Así lo muestra Rodríguez (2009), quien utiliza datos municipales de corte transversal para estimar los posibles impactos del conflicto sobre la salud, la educación y el saneamiento. Su análisis concluye que el conflicto deteriora la efectividad de los gobiernos subnacionales para proveer dichos servicios.

Cárdenas, *et al.* (2013) encuentran evidencia empírica que correlaciona negativamente al conflicto armado con la capacidad de gobiernos municipales en Colombia entre 1993 y 2002. Para medir la capacidad fiscal municipal, analizan los ingresos fiscales (medidos por el porcentaje del total de ingresos) y el gasto en vías (como porcentaje del gasto total) con ayuda de un modelo de panel dinámico y efectos fijos. Sus resultados muestran que los hechos violentos afectan la capacidad gubernamental en gestión tributaria; mientras que los atentados contra la



infraestructura alteran el flujo de recursos destinados a proveer bienes públicos. El cese del conflicto permitiría a los municipios duplicar sus ingresos fiscales en un mismo año y seguir incrementándolos en el período siguiente, lo que es un factor potencial de desarrollo de estos.

El Cuadro 1 presenta un resumen de algunos estudios que tienen por objeto analizar los efectos del conflicto armado sobre el crecimiento y sobre el desarrollo.

El aporte de este trabajo a esa discusión se encuentra en el análisis del impacto del conflicto armado sobre las capacidades de los gobiernos municipales en Colombia, en especial las relacionadas con la generación de ingresos propios y de ejecución del gasto de inversión, por ser estas variables clave para el impulso del desarrollo local. El análisis agrega evidencia sobre el posible impacto que el PNCT ha tenido sobre los municipios que en él se incluyeron y en los cuales el conflicto ha tenido una disminución significativa, al punto de haber sido decretados como zonas de posconflicto por el gobierno nacional en 2008.

### III. PLAN NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL (PNCT)

A continuación se aborda la descripción del PNCT, cuya implementación inicia en Colombia durante el período de análisis (2002 – 2012). Dadas las condiciones en materia de seguridad y otras intervenciones que se propusieron en los territorios que se incorporaron a él, surge la oportunidad para definir hasta qué punto este plan ha provocado cambios en el comportamiento de las variables analizadas: las capacidades de los gobiernos municipales en la generación de ingresos propios y del gasto de inversión.

Dos son los grupos analizados: el primero corresponde a los municipios que hicieron parte del PNCT; el segundo, o grupo de comparación, está compuesto por municipios con características similares a las de aquellos del primero pero que no hicieron parte del plan. Medir las diferencias en las capacidades entre estos dos grupos es relevante porque así es posible determinar si este tipo de intervenciones son o no suficientes para generar transformaciones y para contribuir más decididamente a fortalecer las capacidades de los municipios en la generación de ingresos propios y ejecución del gasto de inversión. Una contextualización del PNCT se torna necesaria toda vez que así es posible entender mejor los efectos analizados.

En 2002, tres años después de fracasar los diálogos entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP, inicia el período presidencial de Álvaro Uribe Vélez.

CUADRO 1  
Resultados de algunos modelos de impacto del  
conflicto armado en el crecimiento y desarrollo

Referencia	Modelo	Resultados			
		Variables	Incluyendo capitales	Excluyendo capitales	
"Título: Crecimiento económico y Conflicto Armado en Colombia. Autores: Mauricio Santa María Salamanca, Norberto Rojas Delgadillo y Gustavo Hernández Díaz (2013)"	"Aceleración del crecimiento del PIB municipal  Variable dependiente: crecimiento del PIB municipal  Metodología: diferencias en diferencias – estimación por medio de GLS"	Constante	0,0949***	0,0274***	0,0378***
			(0,0045)	(0,0069)	(0,0055)
		Tasa de homicidios	-0,0364***	-0,0110***	-0,0150***
			(0,0032)	(0,0042)	(0,0034)
		Eventos de terrorismo	-0,0076*	-0,0080*	-0,0096*
(0,0043)	(0,0052)		(0,0043)		
Transferencias per cápita	0,1228***	0,1245***	—		
	(0,0146)	(0,0148)	—		
"Título: Does Conflict Disrupt Growth? Evidence of the Relationship between Political Instability and National Economic performance Autores: Solomon W. Polachek and Daria Sevastianova (2010)"	The Impact of Conflict on Growth by Type of Country Based on Income. Five-Year time Intervals: Estimation OLS and FE	Civil War Years	—	-0,1420	0,3055
			—	(0,8390)	(1,3590)
		International War Years	-1,028	0,3295	-5,6685
			(1,4605)	(1,8070)	(3,5240)
		Lower MIDs Years	1,1755	-0,0165	-0,1300
			(0,7350)	(0,9205)	(1,3175)
		Civil War Fatalities	—	-0,1210	-0,3875
			—	(0,8525)	(1,2410)
		Upper MIDs Fatalities	-22,4225	-2,0675	-220,0240
			(6,7875)	(1,4465)	(76,9985)

Variables	# municipios sin actividad armada	# municipios con actividad armada	Diferencia (tratamiento-control)
Homicidios	4,140	239	10,41%***
Secuestros	2,692	228	6***
Desplazados	3,423	242	136***
Matrícula primaria	5,077	264	-0,41%***
Matrícula secundaria	5,001	264	-11,19%
Participación política	2,007	130	-0,21
Mortalidad Infantil	1,232	116	7,88%**
Afiliados a salud	1,176,812	11,106,456	0,63%

Variable	Efecto
<b>Educación</b>	
Analfabetismo	Positivo
Asistencia escolar	Negativo
ICFES	Negativo
<b>Salud</b>	
Mortalidad infantil	No significativo
Régimen subsidiado	Positivo
Vacunación DTP	Negativo
Tuberculosis	Negativo
<b>Saneamiento</b>	
Acueducto	Negativo
Alcantarillado	Negativo

Fuentes: Elaboración propia con base en Santa María, et al. (2013), Polachek y Sevastianova (2010), Sánchez y Díaz (2005), y Rodríguez (2009).

El nuevo gobierno, con el objetivo de lograr la paz por la vía militar, implementa una estrategia armada para combatir los grupos alzados en armas y las operaciones de redes de narcotráfico en Colombia.<sup>1</sup> Dicha estrategia fue denominada “Política de Seguridad Democrática” (PSD).

La PSD buscó recuperar el control del Estado en las zonas donde la guerrilla, los paramilitares y el narcotráfico se habían establecido como consecuencia de la escasa presencia de la fuerza pública. Para cumplir con este objetivo, el número de efectivos de las fuerzas militares y policiales aumentó en 32%. Además, para mejorar la efectividad de las operaciones militares se incrementaron las inversiones en dotación y equipamiento (Ministerio de Defensa de Colombia, 2007). El Gráfico 1 ilustra las fases del desarrollo de la PSD.

En el segundo período de gobierno del expresidente Uribe Vélez (2006 – 2010) se realizaron modificaciones a la ejecución de la PSD. Esos cambios derivaron en la formulación y puesta en marcha de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD), que procuraba mantener la seguridad en los territorios recuperados por la fuerza pública, definió objetivos en materia de desarrollo social y buscó garantizar que el retorno de la institucionalidad terminara con el aislamiento al que la violencia había condenado a muchas zonas del país (Ministerio de Defensa de Colombia, 2007, pp. 10-11).

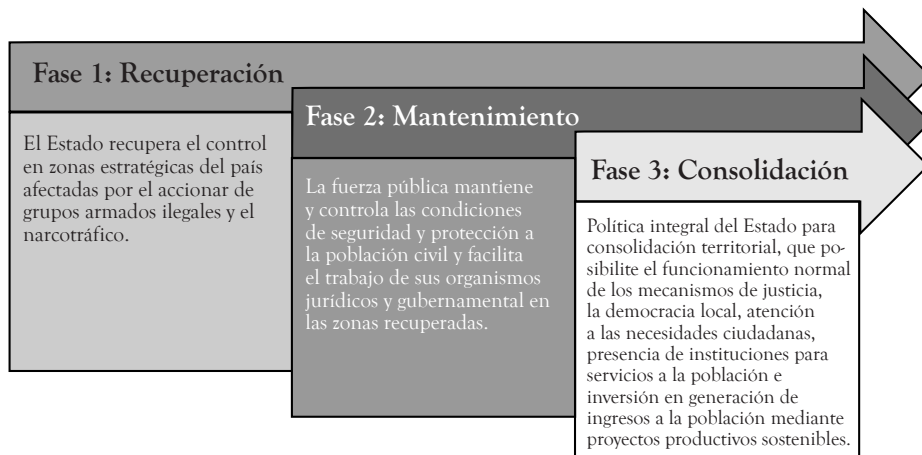
El enfoque predominante en este proceso fue la “Doctrina de la Acción Integral” (DAI). Esta estrategia procuró la recuperación social e institucional de los territorios mediante procesos de coordinación entre organizaciones civiles y militares. En 2004, entraron en funcionamiento los Centros de Coordinación de Acción Integral (CCAI), espacios de la coordinación inter-agencial entre la fuerza pública, las organizaciones comunitarias y el gobierno local. Luego, en 2006, la relación de cooperación se fortaleció con la creación de los Centros de Fusión Integral.

---

<sup>1</sup> Algunas cifras oficiales dan cuenta del proceso, entre 2002 y 2006 se lograron reducir los índices de actos de violencia en el territorio nacional, tales como: homicidio común (pasó de 28.837 a 17.479), secuestro extorsivo (de 1.709 casos a 282), ataques a poblaciones por parte de los grupos armados ilegales (de 32 a 4), ataques terroristas (1.645 a 646), el número de alcaldes que no podía despachar desde sus municipios debido a las presiones y amenazas de grupos armados ilegales pasó de 131 a 4. Estas acciones también afectaron la actividad del narcotráfico que se vio diezmada dado sus vínculos con los grupos ilegales. Dos hechos importantes que adicionalmente se relacionan con esto son: 1) el incremento durante estos mismos años de la inversión privada en Colombia (15% como porcentaje del PIB) lo cual incidió en un mayor crecimiento económico (de una tasa de 1,9% en 2002 a 6,8% del PIB en 2006). Esto repercutió en mayores recaudos fiscales y aumento en los niveles de inversión social, posibilitando la reducción de la pobreza en 10 puntos porcentuales y del desempleo en cerca de 5 puntos porcentuales (Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia, 2007, pp. 16-19).

## GRÁFICO 1

### Colombia: Fases de desarrollo de la Política de Seguridad Democrática



**Fuentes:** Elaboración propia con base en Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional (2003), citado por Bocchi (2011, p. 51).

La DAI tiene sus orígenes en una propuesta del Comando Sur de los EE.UU. Fue creada con la intención de generar unidad entre los distintos grupos poblacionales y combatir eficientemente a los actores del conflicto (Bocchi, 2011, p. 53).

Es en este contexto que se formula y se pone en marcha el PNCT (Directiva Presidencial 01 del 20 de marzo de 2009), que lo define 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).

De la misma forma, la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT) (s. f.) afirma que el plan se ejecutará en las áreas rurales que requieren la atención prioritaria de instituciones estatales. En consecuencia, se constituyeron las denominadas “zonas de consolidación”, seleccionadas por el gobierno nacional bajo los siguientes criterios: débil presencia del Estado, infracciones al Derecho In-

ternacional Humanitario (DIH), presencia de cultivos de uso ilícito y “los centros de gravedad de la amenaza del terrorismo, el narcotráfico y sus interconexiones” (Bocchi, 2011, p. 56).

En el Plan de Consolidación se incluyeron 100 municipios en 15 zonas en el país. En la Región Caribe fueron incluidos cuatro municipios de Montes de María, cuyo proyecto articulador estuvo dirigido al retorno y restitución de derechos de la población desplazada de los municipios de El Carmen de Bolívar y San Jacinto (en Bolívar) y Ovejas y San Onofre (en Sucre).

Para garantizar la sostenibilidad del PNCT se establecieron cuatro fases en su ejecución: 1) alistamiento, esta fase se cumple través de Centros de Coordinación Regional y la elaboración de los planes de acción regionales; 2) recuperación: procura garantizar la seguridad y minimizar los efectos del conflicto sobre las comunidades en los territorios; 3) transición: una vez el Estado retome el control de los territorios, la fuerza militar debe ceder el control a los órganos policiales de seguridad, a las instituciones públicas y privadas cuyas decisiones repercuten en el desarrollo territorial y a un sistema de justicia de mayor acceso para la población; 4) estabilización: se evidencia en la vigilancia integral y control permanente de los territorios intervenidos (*Ibid.*, p. 59). Adicionalmente, se implementaron líneas de acción estratégicas orientadas a la atención humanitaria de emergencias, justicia y seguridad, desarrollo social, desarrollo económico, gobernabilidad y ordenamiento territorial y derechos de propiedad.

El Decreto 2933 de agosto de 2010 fortalece las acciones integrales y la coordinación interinstitucional, y crea el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial, definiéndolo como “el conjunto de políticas, programas, planes nacionales y regionales, normas, orientaciones, mecanismos presupuestales, actividades, recursos, e instituciones que participan en la estrategia estatal de consolidación territorial” (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2014, p. 13).

La puesta en vigencia del Plan Nacional de Desarrollo del período 2010 – 2014 derivó en la expedición de la Ley 1450 de 2011, que afirma que la PNCT es responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional. Sumados los Decretos 1894 y 2332 de 2013, se establece que es el Gobierno Nacional quien determina y revisa las zonas de intervención, y fortalece la gerencia y coordinación civil entre las distintas instituciones vinculadas a estos procesos (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2014, p. 4).

La Directiva Presidencial No. 06 de 2011, estableció la revisión de la PNCT, como base para la creación de la nueva Política Nacional de Consolidación y Re-

construcción Territorial (PNCRT). Así surgió la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT) –Decreto 4161 del 3 de noviembre de 2011–, con la función de “coordinar y movilizar la institucionalidad estatal, el sector privado y la cooperación internacional, así como la ejecución de recursos de inversión en las regiones de consolidación focalizadas y en las zonas con presencia de cultivos ilícitos para cumplir los objetivos de la PNCRT” (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2014, p. 4).

Se definieron, además, tres pilares fundamentales dentro de las acciones derivadas de la PNCRT: 1) participación ciudadana y buen gobierno; 2) integración regional: económica, social e institucional de las regiones focalizadas; 3) institucionalización del territorio: recuperación o establecimiento irreversible y sostenible de las capacidades institucionales públicas y sociales. En 2011 el número de municipios que conformaban las zonas de consolidación de la PNCRT se redujo a 51, localizados en 12 departamentos. Luego, en 2013, la cifra aumenta a 58 municipios, localizados en ocho regiones de 13 departamentos del territorio nacional (Anexos 1 y 2).

En el marco de este trabajo, surge la oportunidad de medir impactos diferenciados de la puesta en marcha del PNCT sobre las capacidades de los gobiernos municipales que de él hacen parte, frente a un grupo de municipios con rasgos similares pero que no fueron incluidos. La hipótesis es que las condiciones de posconflicto en los territorios, y los objetivos e implementación del PNCT, deberían impactar positivamente las capacidades de los gobiernos locales de los municipios seleccionados, reflejándose esto en una mayor eficiencia en la generación de ingresos propios y del gasto de inversión en dicho municipios, comparados con aquellos no seleccionados.

#### **IV. METODOLOGÍA**

Con el objetivo de determinar si existen diferencias en el efecto del conflicto armado sobre la capacidad de los gobiernos locales, se hizo un análisis comparativo entre los municipios integrados al PNCT y los municipios no incluidos en este. Como ya se ha señalado, para lograrlo se usó la metodología de diferencias en diferencias. El efecto sobre estas capacidades es medido a través de la suficiencia de los gobiernos locales de generar ingresos propios y de ejecución de los gastos de inversión (las variables dependientes en el modelo). La selección de estas varia-

bles obedece a que los cambios en las condiciones de seguridad, inversiones en infraestructura y fortalecimiento de las instituciones con una mayor presencia estatal en los municipios que se integraron a este plan tendrían potenciales oportunidades de fortalecer sus capacidades en estos aspectos.

La metodología de diferencias en diferencias permite cuantificar el efecto del PNCT luego de su implementación. Lo hace a través de la comparación de la variable de resultado en dos grupos poblacionales: el grupo de municipios que hicieron parte del programa (grupo de tratamiento) y un grupo de comparación (grupo de control) integrado por municipios no incluidos en el plan. El efecto es captado a través de un modelo simple de regresión como el siguiente:

$$Y_{it} = \gamma_i + \lambda_t + \delta D_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Donde,

$Y_{it}$  corresponde a la capacidad del gobierno del municipio  $i$  en el año  $t$ ;

$\gamma_i$  es el efecto municipal que no varía en el tiempo;

$\lambda_t$  es el efecto temporal;

$D_{it}$  es una variable *dummy* que combina la identificación de los municipios en donde se implementó el programa y el año a partir del cual se implementó el mismo. El coeficiente  $\delta$  mide el efecto causal de interés.

Como se observa, la anterior aproximación metodológica facilita su implementación. Bajo condiciones experimentales el grupo de tratamiento es seleccionado aleatoriamente, requisito que es difícil de ser encontrado en aplicaciones empíricas de la vida real. En el caso de las situaciones cuasi experimentales, el grupo de tratamiento no debe estar relacionado con la variable de resultado y el grupo de control debe presentar las características adecuadas de comparabilidad con el grupo de tratamiento.

Para solucionar esta situación y seleccionar un grupo de municipios comparables, se utilizó la metodología *Propensity Score Matching* (PSM); que permitió calcular la probabilidad de que cualquier municipio esté en el grupo de control, dado un conjunto de características. Por lo tanto, se escogió un grupo de control en el que la única diferencia con el grupo de tratamiento provenía de la implementación del programa de consolidación. Esto permitió que los posibles factores de confusión estén igualmente distribuidos entre los grupos de tratamiento y control, lo cual soluciona el problema de sesgo de selección. Es importante mencionar tam-



bién que el control se genera únicamente por variables observadas, y que el método PSM se encarga de corregir la posible endogenidad entre las variables analizadas.

A través del PSM se estimó el efecto promedio de los municipios incluidos como tratamiento y el mismo para los no tratados. Este procedimiento requirió la construcción del contrafactual para el grupo de tratamiento. Es decir, los resultados que habrían obtenido estos de no haber sido incluidos en el programa.

En este tipo de estudios no experimentales es necesario balancear las variables de comparación entre ambos grupos (Sianesi, 2001) por lo cual se procedió a utilizar el método de emparejamiento (PSM). En este proceso se verificó la aleatoriedad en la selección para que ambos grupos fueran comparables. En otras palabras, que las muestras sean estadísticamente similares o balanceadas.

Según Katchova (2013) la implementación de esta metodología consta de seis etapas: 1) selección de las variables para incluir en el cálculo del PSM; 2) obtención de un mayor conocimiento sobre la información base de la comparación entre los grupos, a través de la revisión de las estadísticas descriptivas de las variables a utilizar; 3) elección de la estrategia de emparejamiento o ponderación a utilizar; 4) obtención de los resultados del emparejamiento y verificación de la propiedad de soporte común o superposición; 5) evaluación de la calidad del emparejamiento; y 6) realización del análisis de resultados.

En términos prácticos, cualquier modelo de probabilidad estándar puede ser utilizado para el cálculo del puntaje de probabilidad:

$$\Pr(W_i = 1|X_i) = F(h(X_i))$$

$$\Pr(W_i = 1|X_i) = \frac{\exp(h(x_i))}{1 + \exp(h(x_i))} \quad (2)$$

Donde,

$h(X_i)$  es una función de las variables explicativas con términos lineales y de orden mayor, y

$F(\cdot)$  es la distribución acumulada, en este caso de la distribución logística.

La inclusión de las variables explicativas de orden mayor pretende estimar puntajes de probabilidad que cumplan la propiedad de balanceo.

La metodología aplicada combinó PSM y el método de diferencias en diferencias (DD) puesto que el "PSM elimina el sesgo asociado a características observables

que afectan la asignación al tratamiento y el de DD elimina el sesgo asociado a características constantes en el tiempo tanto observables como no observables que afectan la asignación al tratamiento. [Así], combinar PSM y DD puede mejorar las estimaciones” (Maffioli, 2010).

## **A. Estrategia empírica**

### **1. Grupos de control y tratamiento**

Como ya se ha mencionado, para analizar el impacto del conflicto armado sobre la capacidad de sus gobiernos, los municipios se dividieron en dos grupos de análisis. Un primer grupo de municipios comprendió los que se incluyeron en el PNCT (grupo de tratamiento) que a 2013 incluía 58 municipios en 13 departamentos (Anexos 1 y 2). Para el segundo grupo se seleccionó el resto de municipios del país que no hacen parte del plan, pero que cumplían con los criterios de selección a partir de las características similares a las del grupo de tratamiento. Esto permitió la selección de 456 municipios en Colombia como grupo de control.

Esta estrategia metodológica se aplicó teniendo en cuenta la puesta en marcha del PNCT en 2009, que constituye una intervención del Estado en 58 municipios “pacificados” y algunos incluso decretados en posconflicto. Al ser reestablecida la seguridad, al disminuir de manera considerable los patrones de violencia y los enfrentamientos entre los grupos armados y al recuperar la institucionalidad gubernamental, surgiría un efecto positivo en las capacidades de la gestión pública local en términos fiscales y de inversión en estos municipios. En consecuencia deberían existir diferencias a favor de los citados municipios incluidos en el PCNT con respecto a las capacidades del resto de municipios no incluidos.

### **2. Planteamiento del modelo**

Con la metodología de diferencias en diferencias, se realizaron las estimaciones para tratar de captar el efecto del conflicto sobre las capacidades de los gobiernos municipales. En consecuencia, el primer paso es estimar una forma funcional que permitiera analizar los impactos en dos momentos diferentes en el tiempo: 1) un período de fuerte violencia (año 2002); y 2) año 2012 como referencia a un período posterior a la creación de zonas de consolidación en Colombia (creadas en 2009). De esta forma, se formuló el siguiente modelo:

$$CM_{it} = \delta M_i + \delta_t + \beta_1 X + \beta_2 PIBpc_{it} + \beta_3 T_{it} + \beta_4 R_{it} + \beta_5 P_{it} + \epsilon_{it} \quad (3)$$

Donde,

$CM_{it}$  es la capacidad institucional de los gobiernos municipales. Puede ser medida de dos formas: 1) en términos porcentuales, como el cociente entre los ingresos tributarios y los ingresos totales de cada municipio  $i$  en el año  $t$ ; y 2) como el porcentaje resultante de dividir el gasto total en inversión sobre el gasto total de cada uno de los municipios en los respectivos años.

$\delta M_i$  captura los efectos fijos por municipio. Este está compuesto por dos elementos: 1) el intercepto,  $\delta_1 M_i$ , para todos los municipios y  $\delta_t$  que captura los efectos temporales. Estos efectos, recogen los impactos de diversas variables que no cambian en el tiempo pero sí generan impactos sobre la variable dependiente en el modelo.

$X$  es una variable de interacción calculada como  $X = Violencia * Dummy tratamiento$ . Para aproximar la variable “violencia” se utilizaron: la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, el número de personas desplazadas por efecto de la violencia, tasa de victimización y el número de alcaldes y concejales asesinados.

$PIBpc_{it}$  es el PIB *per cápita* municipal.

$T_{it}$  son las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP).

$R_{it}$  son las regalías.

$P_{it}$  es la población.

$\epsilon_{it}$  es el término de error.

En el modelo se incluyeron variables de interacción entre cada una de las variables explicativas y la *dummy* que divide las del grupo de tratamiento y el grupo de control. Los parámetros que acompañan a estas variables son los que capturan los efectos causales de cada una de las variables de violencia (o conflicto) sobre la capacidad institucional de los gobiernos municipales.

Cada una de estas variables fue incluida de manera individual junto con las variables de control. Las variables tienen como fuente a la Unidad de Víctimas –Red Nacional de información–, Policía Nacional y Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Vicepresidencia de la República de Colombia (actualización a 31 de diciembre de 2013).

Las variables de control son el PIB *per cápita* municipal, las transferencias del Sistema General de participaciones (SGP) a los municipios, las regalías municipales y la población de cada municipio. El PIB *per cápita* se estimó como *proxy* a partir

de los ingresos tributarios municipales ponderados por la participación del PIB departamental correspondiente a cada municipio.

La fuente de información para la medición de estas variables son las ejecuciones presupuestales de los municipios de Colombia del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para el período 2002 - 2012. Para la población municipal se utilizaron las proyecciones de población municipal del DANE.

### **3. Algunas consideraciones teóricas**

La capacidad de los gobiernos para suministrar bienes y servicios públicos a las poblaciones es afectada por la existencia de conflictos armados. El conflicto aumenta los costos de inversión y hace que sus políticas, programas y proyectos tengan baja probabilidad de eficiencia. Esto obedece a la natural debilidad de las instituciones públicas para sostener su presencia en los territorios en conflicto, la influencia de los grupos armados sobre los presupuestos públicos y la imposibilidad de regular los mecanismos a través de los cuales se garantiza que los recursos públicos atiendan de manera directa las necesidades de desarrollo de las personas.

Según Cárdenas, *et al.* (2013) los ingresos provenientes del fisco a nivel municipal son una buena medida de la capacidad institucional de los gobiernos locales porque estos legalmente tienen autoridad para hacer el recaudo de sus propios impuestos (sobre producción y ventas, a la propiedad, entre otros). Estos, además, se convierten en importantes fuentes de apalancamiento o inversión social que complementan a las transferencias del orden nacional, lo cual tiene incidencias relevantes sobre el desarrollo municipal.

La otra medida a utilizar para medir la capacidad de los gobiernos locales es la magnitud de la inversión ejecutada, que compara el gasto total en inversión del municipio frente al gasto global. Esta inversión a nivel local se refiere a todo el gasto que se asigna a aumentar, sostener o mejorar obras de infraestructura física y, de forma similar, recursos invertidos en capacidades de recurso humano y atención de sectores sociales, es decir, inversión social.

Estas variables utilizadas para medir las capacidades de los gobiernos locales, se justifican, según Gutiérrez (2011, p. 46), porque:

Al evaluar el estado de los recursos girados a los entes y los resultados obtenidos con ellos, el Estado ha tenido la posibilidad de plantear un marco armónico de ingresos y recursos con respecto a la capacidad fiscal y presupuestal de los entes

territoriales. La economía pública, tiende a mostrarse como herramienta de trabajo para que los entes estimen los mecanismos para generar recursos de orden local y regional. Es la ruta para evaluar la capacidad de los entes, para definir una estructura fiscal y de ingresos acorde con las estimaciones de orden central.

Estas consideraciones también se pueden reflejar de dos formas principalmente. La primera es que el conflicto interno reduce el stock de capital (estructuras residenciales, de carreteras, puentes, puertos y fábricas). La segunda es que también afecta el nivel de inversiones y la tasa de depreciación del stock de capital, lo cual frena su crecimiento y expansión. El conflicto interno aumenta la tasa de depreciación, reduce la inversión y atrofia el crecimiento en el stock de capital. Esto se traducirá en efectos relevantes en la economía a través de reducciones en el grado de inversiones internas en el país (Imai y Weinstein, 2000). De hecho, para Gupta, *et al.* (2002, p. 50):

Los conflictos armados y el terrorismo pueden afectar a las cuentas fiscales perturbando la actividad económica, reduciendo la eficiencia de la administración tributaria e incidiendo en la composición del gasto público de manera que se reduzca el crecimiento. Normalmente, el gasto militar aumenta en respuesta a los conflictos [...] y [...] puede reducir los recursos destinados a la educación, la salud y otras actividades productivas. Además, la destrucción de la infraestructura física, la interrupción de los servicios de educación y salud y los efectos indirectos sobre el comercio, el turismo y la confianza empresarial debilitan la situación fiscal de un país y dañan el crecimiento económico.

En este proceso, las instituciones pierden capacidad para resolver los conflictos de forma pacífica y en su afán por recuperarla, se convierten en un actor más del conflicto. Esta situación debilita su eficiencia para ofrecer bienes y servicios para la ciudadanía, tal como lo señalan Restrepo y Aponte (2009), quienes además agregan que:

Las fallas institucionales están, entonces, relacionadas con el surgimiento y dinámica del conflicto a través de una baja capacidad de resolución, la carencia de provisión de oportunidades, una alta concentración de la capacidad de influir en la sociedad, altas tasas de pobreza y baja capacidad de prevenir y evitar el comportamiento predatorio (*Ibid.*, p. 16)

Es necesario precisar que estos indicadores son una *proxy*, y que probablemente no logren captar otros fenómenos que inciden en el comportamiento de las

variables dependientes (ingresos propios y gastos de inversión), tal como es la captación de recursos municipales por los grupos alzados en armas y demás redes políticas aliadas con estos grupos, que podrían neutralizar los efectos de este tipo de planes en las localidades. No obstante, al no contar con información detallada y cuantificable de estas situaciones, sus efectos se incorporan marginalmente en el modelo a través del error de estimación.

## B. Resultados

Los resultados del PSM muestran que la mayor parte de las observaciones se encuentran dentro del área común y son comparables. Por lo tanto, se realizó la prueba de soporte común para confirmar empíricamente que en el total de los municipios que no hacen parte del tratamiento existiera un grupo con características similares a aquellos que fueron incluidos en el grupo tratado. De acuerdo con los resultados obtenidos, se minimiza el problema del sesgo de selección en los modelos utilizados pues las variables observadas se ubican, en promedio, en un rango óptimo alrededor del 10%, lo cual las sitúa en el área de significancia.

El método de emparejamiento utilizado para cada modelo posibilitó el cálculo del efecto promedio del tratamiento (*Average Treatment Effect on the Treated* o ATT) para estimar el valor medio en el grupo de municipios que hacen parte de las zonas de consolidación (grupo tratamiento) frente al grupo de municipios no incluidos (grupo de control). El ATT es la diferencia entre la media de la variable de resultado del grupo de tratamiento, comparada con la media que hubiese obtenido este mismo grupo de no haber hecho parte del programa de consolidación.

En general, las estimaciones muestran que los valores del estadístico  $t$  obtenidos para las diferencias de media en las variables analizadas, son relativamente bajos ( $t > 2$  o  $t < -2$ ) por tanto, la diferencia entre los grupos de tratamiento y control no es significativa (también se observa en la media estimada para ambos grupos). De igual forma, el  $p$ -value es para todas las variables mayores a  $t$  (signo positivo), confirmando que las variables incluidas en los modelos están correctamente balanceadas.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> En este tipo de test de medias cuando el valor es menor a 0,05 la diferencia es significativa. Por ello, al estar los valores de la relación  $p > t$ , por encima de 0,05, se concluye que no son significativas las diferencias entre las variables incluidas en la regresión.

Se realizaron seis modelos para captar los efectos del conflicto armado sobre las capacidades institucionales de los municipios en la generación de ingresos propios y la ejecución del gasto de inversión a nivel local en los periodos 2002 - 2008 (antes del PNCT), 2002 - 2012 (antes y después de su implementación) y 2008-2012 (período en ejecución).

Los resultados de estos modelos se presentan a continuación y de manera resumida en los Cuadros 2 y 3 (al final de este segmento).

**Primer modelo: Diferencias en capacidades municipales (iniciales)**  
— **generación de ingresos antes de la consolidación, 2002 – 2008**

Con este primer modelo se buscó determinar la existencia de diferencias relacionadas con la capacidad de generación de ingresos a nivel local, entre el grupo de tratamiento y el grupo de control antes de la implementación del programa de consolidación (entre 2002 y 2008).

Los resultados obtenidos corresponden al comportamiento esperado: no existen diferencias significativas en las capacidades municipales para la generación de ingresos propios entre los municipios que no formaron parte del programa de consolidación y aquellos que, posteriormente, fueron incluidos.

Esto confirma los resultados de la prueba de *soporte común* realizada para seleccionar el grupo de control, el cual debía cumplir con ciertas características de comparabilidad frente a su homólogo de tratamiento.

En relación a la generación de ingresos, el coeficiente calculado para medir la diferencia entre los grupos de tratamiento y control (ATT) fue 0,021, signo positivo a favor de los municipios de tratamiento. No obstante, este valor no es estadísticamente significativo. Los resultados reafirman que las localidades de ambos grupos no presentaban diferencias significativas en capacidades de generación de ingresos propios en el período previo al inicio del plan de consolidación.

Adicionalmente, el impacto global del conflicto en aquellos municipios incluidos en las zonas de consolidación, medido por el valor *t* estadístico 1,17, indica que la diferencia de las medias entre los grupos de control y tratamiento, no es estadísticamente diferente de cero ( $t > 2$ ). Por lo tanto, no existen diferencias relacionadas con la generación de ingresos entre los grupos (Cuadro 3).

## CUADRO 2

### Resumen de resultados:

#### Prueba de balanceo entre los grupos de tratamiento y control

Variables	Media		Sesgo (%)	Estadístico t	p > t
	Tratamiento	Control			
<b>Ingreso</b>					
<b>2002 - 2008</b>					
Tasa de homicidios (log)	4,32	4,08	23,80	0,87	0,38
Cobertura en salud	0,54	0,53	2,60	0,71	0,71
Tasa de secuestros (log)	0,98	0,98	-0,03	0,97	0,97
IPM	0,76	0,77	-8,70	-0,44	0,66
IPM <sup>2</sup>	0,59	0,60	-7,50	-0,35	0,72
<b>2002 - 2012</b>					
Tasa de homicidios (log)	4,19	4,29	-9,40	-0,34	0,73
Cobertura en salud	0,55	0,55	0,40	0,06	0,95
Tasa de secuestros (log)	1,02	1,03	-0,70	-0,02	0,98
IPM	0,75	0,72	17,30	0,74	0,46
IPM <sup>2</sup>	0,57	0,54	18,90	0,80	0,43
<b>2008 - 2012</b>					
Tasa de homicidios (log)	4,10	4,02	8,10	0,26	0,80
Cobertura en salud	0,54	0,53	3,90	0,57	0,57
Transferencias (log)	8,23	8,17	9,30	0,49	0,63
Regalías (log)	5,99	5,85	7,20	0,30	0,77
IPM	0,78	0,78	0,50	0,02	0,98
IPM <sup>2</sup>	0,62	0,62	0,20	0,01	0,99
<b>Gastos de inversión</b>					
<b>2002 - 2008</b>					
Tasa de homicidios (log)	4,10	3,99	10,30	0,34	0,73
Cobertura en salud	0,54	0,52	5,10	0,73	0,46
Transferencias (log)	8,22	8,55	-49,00	-1,92	0,06
Regalías (log)	5,98	5,72	13,80	0,51	0,61
IPM	0,78	0,75	21,70	0,93	0,35
IPM <sup>2</sup>	0,62	0,57	22,50	0,95	0,34
<b>2002 - 2012</b>					
Tasa de homicidios (log)	4,26	4,22	4,10	0,11	0,92
Cobertura en salud	0,55	0,55	-1,00	-0,11	0,92
Transferencias (log)	8,29	8,16	19,10	0,64	0,53
Regalías (log)	5,91	6,15	-12,60	-0,45	0,66
Interacción tasa de homicidios - secuestrados (log)	4,48	5,39	-19,80	-0,57	0,57
IPM	0,76	0,78	-10,70	-0,39	0,70
IPM <sup>2</sup>	0,60	0,62	-12,60	-0,41	0,68
<b>2008 - 2012</b>					
Tasa de homicidios (log)	4,10	3,94	15,70	0,50	0,62
Cobertura en salud	0,54	0,52	5,30	0,82	0,42
Transferencias (log)	8,23	8,30	-10,70	-0,44	0,66
Regalías (log)	5,99	5,90	4,40	0,17	0,87
IPM	0,78	0,78	2,90	0,13	0,90
IPM <sup>2</sup>	0,62	0,62	2,10	0,09	0,93

**Nota:** La regla indica que cuando el valor de  $t > 2,0$  o  $t < -2,0$  será significativo el resultado (habrá impacto).

Con respecto al *p-valor*, si  $p < 0,05$  es significativo, indicará que habrá impacto.

**Fuente:** Elaboración propia.



### **Segundo modelo: Impacto en las capacidades municipales – generación de ingresos, 2002 – 2012**

Las capacidades de los gobiernos para generar ingresos propios en ambos grupos de municipios, no presentó diferencias significativas en el período 2002 – 2012. Los resultados del modelo *logit* muestran que, en general, las diferencias en la capacidad de generación de ingresos propios respecto al total de los ingresos locales, indistintamente si el municipio formó parte o no de la consolidación, no son estadísticamente significativas.

Los resultados muestran un impacto global en las capacidades de generación de ingresos en los municipios del grupo de tratamiento (signo positivo del ATT – coeficiente 0,033). Es decir, que en las localidades del grupo de tratamiento el efecto no es estadísticamente significativo comparado con los del grupo de control. El efecto global del conflicto en zonas de consolidación con respecto a capacidades de generación de ingresos propios no es significativo, al menos durante este período, comparado con las mismas capacidades de los que no fueron seleccionados en este programa. Esto se evidencia en el bajo valor del *t* estadístico obtenido (1,76), que indicaría que la diferencia de las medias entre ambos grupos no es estadísticamente diferente de cero (Cuadro 3).

### **Tercer modelo: Impacto en las capacidades municipales en la generación de ingresos 2008 – 2012**

Con el objetivo de identificar los efectos del conflicto entre el periodo previo a la implementación de las zonas de consolidación y tres años después de iniciar la ejecución del programa (corto plazo) se realizó un ejercicio adicional que empleó la información de los municipios entre 2008 y 2012. Los resultados no revelan diferencias sustanciales entre los grupos de tratamiento y control en relación al efecto del programa sobre las capacidades institucionales de los municipios para generar ingresos.

Lo anterior se confirma con la medición del impacto global del programa de consolidación, a partir de los resultados del ATT. En efecto, el valor del coeficiente de ATT es -0.007. En otras palabras, los municipios incluidos en la zona de consolidación no presentan diferencias significativas con respecto al comportamiento de los municipios que no hacen parte de estas en sus capacidades institucionales de generación de ingresos.

Estos resultados son contrarios a los esperados. Sin embargo, en el período analizado se incluyó información de un año antes de la implementación del programa. Por lo tanto, es posible que los efectos del programa aun tengan la influencia de la inercia del conflicto sobre las capacidades institucionales a nivel local.

Adicionalmente, el valor del  $t$  estadístico obtenido es bajo y con signo negativo (-0.53), lo que confirma que la diferencia de medias entre los municipios del grupo de tratamiento y control no son estadísticamente significativas. En consecuencia, el impacto del programa en los municipios en los cuales se implementó no ha sido relevante (Cuadro 3).

#### **Cuarto modelo: Impacto en las capacidades municipales (iniciales) – gasto de inversión, 2002 – 2008**

Se realizaron estimaciones adicionales para calcular el impacto del conflicto armado sobre la capacidad de los municipios en la ejecución de gastos de inversión. Lo anterior, considerando los gastos de inversión como fuente importante para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo local y reconstrucción en el marco del posconflicto en Colombia.

Para el período 2002 – 2008, los resultados con respecto a los gastos de inversión municipales indican que el ATT es 0,018. Esta diferencia de las medias entre ambos grupos no es estadísticamente diferente de cero. En otras palabras, para los municipios analizados no existen diferencias en esta variable.

Asimismo, el valor  $t$  estadístico obtenido es -1,69, lo que indica que el impacto global del conflicto sobre las capacidades municipales en gastos de inversión no presenta diferencias significativas entre ambos grupos ( $t > -2$ ).

#### **Quinto modelo: Impacto en las capacidades municipales – gasto en inversión, 2002 – 2012**

Este modelo buscó captar el efecto de la violencia en las capacidades municipales en función del gasto de inversión para el período 2002 – 2012, antes y después de la implementación de las zonas de consolidación. Los resultados obtenidos dan cuenta de un efecto no significativo sobre la ejecución de gastos de inversión en los municipios de las zonas de consolidación al ser comparados con los del grupo de control.

En ese contexto, el impacto global en las capacidades municipales con relación al gasto de inversión medido por el coeficiente ATT es 0,0035; y el  $t$  estadístico

fue 0,22. Estos resultados muestran que las diferencias de las medias entre los municipios tratados y los no tratados, son prácticamente cero y, además, no significativas (Cuadro 3)

### **Sexto modelo: Impacto en las capacidades institucionales municipales – gasto en inversión, 2008 – 2012**

Este modelo analiza los efectos de corto plazo sobre las capacidades institucionales de los municipios, relacionadas con los gastos de inversión por efecto de la implementación del programa de consolidación. En general, los resultados evidencian, al igual que el modelo anterior, un impacto poco significativo sobre las capacidades municipales en la ejecución de gastos de inversión.

En relación con lo anterior, el efecto global sobre estas capacidades en municipios del grupo de tratamiento no es significativo. El efecto del programa sobre sus capacidades institucionales ligadas al gasto de inversión, es de 0,004 (ATT) valor que es relativamente bajo y, estadísticamente no es significativo. En efecto, el bajo valor del *t* estadístico obtenido (0,32), corrobora la evidencia de un efecto no significativo del programa de consolidación sobre estas capacidades municipales (Cuadro 3).

### CUADRO 3

*Resumen de resultados: Efecto global del programa de consolidación sobre las capacidades institucionales de los gobiernos municipales*

Modelo	Coficiente (Efecto del programa ATT*)	t-stat
Ingresos propios, 2002 - 2008	0,0215	1,17
Ingresos propios, 2002 - 2012	0,0335	1,76
Ingresos propios, 2008 - 2012	-0,007	-0,53
Gastos de Inversión, 2002 - 2008	0,182	-1,69
Gastos de Inversión, 2002 - 2012	0,0035	0,22
Gastos de Inversión, 2008 - 2012	0,004	0,32

Fuente: Elaboración propia.

En general, los resultados sugieren que el Plan Nacional de Consolidación Territorial, no ha tenido efectos diferenciados sobre las capacidades de los gobiernos

municipales para la generación de ingresos propios y gestión del gasto de inversión. La evidencia no permite corroborar la hipótesis planteada al inicio del documento, puesto que no existen diferencias significativas para estas capacidades, antes, durante y a lo largo del período analizado (2002 – 2012) entre los grupos de municipios analizados, incluso aún con la implementación del PNCT.

Sin embargo, estos resultados del PNCT, deben analizarse bajo las limitaciones propias de este tipo de estudio. A pesar de la rigurosidad aplicada al incluir las variables, es posible que se hayan omitido algunas debido a la falta de información (las referenciadas en la parte metodológica, por ejemplo). Para realizar las estimaciones solo fueron incluidos 32 de los 58 municipios del grupo de tratamiento; esto como consecuencia de la falta de información sobre los municipios restantes. En términos estadísticos, esto reduce el nivel de confianza hasta el 90%, a pesar que sigue teniendo un grado alto de significancia, existe la posibilidad que el factor mencionado anteriormente tenga algo de incidencia en los resultados finales.

Adicionalmente, el tiempo transcurrido desde la implementación del PNCT (2009) hasta el 2012, implica un corto espacio de tiempo, lo que podría estar incidiendo en los resultados obtenidos con la aplicación de la metodología. Es deseable que se pudiesen incorporar más años, con más información para ajustar con mayor precisión la medición de los efectos, lo cual es un reto para próximas investigaciones sobre el tema.

No obstante, las críticas alrededor de la estrategia de consolidación ejecutada por el gobierno nacional, son coherentes con los resultados obtenidos. En efecto, el modelo implementado se debería revisar a partir de nuevas estrategias para superar el conflicto considerando una visión integral de desarrollo que supere la dimensión económica e incluya las aspiraciones de sus habitantes desde lo social, lo cultural, lo ambiental y lo institucional, y no “simplemente como una estrategia transitoria de consolidar una presencia militar” (Vargas, 2011).

Isacson (2012) afirma en un informe para la *Washington Office on Latin America* (WOLA) que el compromiso a largo plazo es la “institucionalización” de la consolidación. Sin embargo, el compromiso es amenazado por la disminución del interés en el proceso y la politización que ha derivado en la corrupción de líderes locales. En ese contexto, el informe expresa la incertidumbre sobre el futuro del programa de consolidación, que había alcanzado fases (al menos en algunas zonas del país) en las que las fuerzas armadas podrían ser reemplazadas por civiles de acuerdo con la disposición de los mismos. Asimismo, manifiesta que será un programa relati-

vamente pequeño, implementado en aproximadamente siete zonas, pero con un bajo perfil en algunos de los territorios intervenidos; y alerta sobre la posibilidad de un estancamiento del proceso de consolidación en el país, generando preocupación por la decadencia del objetivo de establecer gobernanza civil en aquellas zonas donde ha existido una ausencia histórica de presencia gubernamental, situación que retrasaría el proceso de institucionalización y reduciría su efectividad.

El informe WOLA, advierte también sobre la posible deficiencia del programa de consolidación y que muchos de sus defectos se podrían deber a la ausencia de representantes del estado civil, pero su desaparición no es una vía para alcanzar la institucionalidad en estos territorios. Mejorar su estrategia, junto con lograr más eficiencia de los gobiernos locales, aumentar la gobernabilidad, mejorar la vida ciudadana y la integración económica y social a la vida nacional, entre otras, constituyen alternativas en medio de esta transición para generar oportunidades de desarrollo en los territorios. El interrogante es: “¿cuándo los civiles podrán hacerse cargo?” (Isacson, 2012, p. 21).

## V. CONCLUSIONES

Después de más de cinco décadas de conflicto armado en Colombia, entre 2004 y 2009 el gobierno nacional emprendió una ofensiva militar armada que logró erradicar en algunos municipios del país la presencia de los grupos armados al margen de la ley. En total a 2013, son 58 municipios en los que el gobierno puso en marcha el Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT) (Directiva Presidencial 01 de marzo de 2009). En varios de ellos, incluso, se decretó oficialmente el posconflicto armado.

En este trabajo se hizo una estimación a través del modelo de diferencias en diferencias para medir los efectos del conflicto sobre las capacidades municipales, medidas por la generación de ingresos propios sobre el total de ingresos y el gasto de inversión con respecto al gasto total del municipio.

La evidencia encontrada muestra que ante las debilidades institucionales a nivel municipal ocasionadas por el conflicto armado, la implementación del PNCT no parece haber generado cambios o efectos significativos en las capacidades locales de los municipios incluidos. Particularmente, durante el período analizado las capacidades para incrementar la generación de recursos propios, producto de una mayor estabilidad en sus territorios (más seguridad, más oportunidades de

inversión, mejor infraestructura, etc.) y para la destinación de más recursos en gastos de inversión (especialmente de tipo social: salud, educación, vivienda, saneamiento básico, etc.), no presentaron diferencias significativas.

Estos resultados deben analizarse teniendo en cuenta las limitaciones de la información utilizada para su obtención. En efecto, por un lado existen un conjunto de características no observables que podrían tener incidencia en los cambios en las variables dependientes, y que no logran ser captadas por la falta de información.

El diseño de políticas de desarrollo para el posconflicto a nivel local deberá considerar otros elementos o factores que faciliten los procesos de reconstrucción del tejido social, económico e institucional, en los territorios afectados por el conflicto armado. No es suficiente con focalizar recursos a través de un plan, como el PNCT, se requieren otras alternativas para fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales e incluso de las mismas comunidades organizadas. Para incidir en el desarrollo de los territorios deben existir herramientas que aumenten la generación de ingresos y recursos, y garanticen la eficiencia en el gasto de inversión

Finalmente, algunos interrogantes para ser abordados en futuras investigaciones deberán centrarse en aspectos como: ¿Cuál es el costo de oportunidad del Plan de Consolidación Territorial? ¿Qué tipo de estrategias o políticas públicas complementarias se requerirían para lograr un mayor impacto en el desarrollo local del proceso de consolidación en la fase de posconflicto? ¿Cuál es el rol que deberá jugar la sociedad civil en la implementación de esta estrategia? ¿Se podrían esperar efectos sobre las capacidades de los municipios en un período más largo de tiempo? Estos son temas en los cuales sería conveniente profundizar a efectos de mejorar el diseño y la eficacia en la ejecución de las políticas para el desarrollo local en el posconflicto.

## REFERENCIAS

- Arjona, Ana, y Luis de la Calle (2016), "Conflicto, violencia y democracia en América Latina", *Política y Gobierno*, Vol. XXIII, No. 1.
- Barron, Patrick, Claire Q. Smith, and Michael Woolcock (2004), "Understanding Local Level Conflict in Developing Countries. Theory, Evidence and Implications from Indonesia", *Social Development Papers*, No. 19, World Bank.

- Bocchi, Davide (2011), *Análisis del plan de consolidación de Montes de María. Una mirada desde el desarrollo, la democracia, los derechos humanos y la cooperación internacional*, 2da Ed., Bogotá: Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia (PODEC).
- Cárdenas, Mauricio, Marcela Eslava, y Santiago Ramírez (2013), “Why Internal Conflict Deteriorates State Capacity? Evidence from Colombian Municipalities”, *Documentos CEDE*, No. 59, Universidad de los Andes.
- Collier, Paul (2004), “Development and Conflict”, Centre for the Study of African Economies, Available at: <http://www.un.org/esa/documents/Development.and.Conflict2.pdf>.
- Congreso de Colombia (2011), Ley 1450, junio 16, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”, Disponible en: <http://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43101>.
- Eigen-Zucchi, Christian, Gunnar S. Eskeland, and Zmarak Shalizi (2003), “Necesidad de instituciones más allá del crecimiento”, *Finanzas & Desarrollo*, Vol. 40, No. 2
- Food and Agriculture Organization (2005), *Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*, 31 período de sesiones.
- García Villegas, Mauricio, y Javier Eduardo Revelo Rebolledo (2011), “Instituciones, conflicto armado y poder político en el municipio colombiano (2001-2011)”, en 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*, 1a Ed., Bogotá: Ediciones Antropos.
- Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, Rina Bhattacharya, y Shamit Chakravarti (2002), “El evasivo dividendo de la paz. Cómo afectan los conflictos armados y el terrorismo a los resultados económicos”, *Finanzas & Desarrollo*, Vol. 39, No. 4.
- Gutiérrez Ossa, Jahir Alexander (2011), “Generación de ingresos y gerencia de recursos desde la economía pública territorial en Colombia”, *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, Vol. XIX, No. 2.
- Hegre, Havard, and Martin Austvoll Nome (2010), “Democracy, Development, and Armed Conflict”, Paper presented to the 2010 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington.
- Imai, Kosuke, and Jeremy Weinstein (2000), “Measuring the Economic Impact of Civil War”, *CID Working Paper*, No. 51, Center for International Development, Harvard University.

- Isacson, Adam (2012), *Consolidating "Consolidation". Colombia's "Security and Development" Zones Await a Civilian Handoff, while Washington Backs Away from the Concept*, Washington: Washington Office on Latin America (WOLA).
- Katchova, Ani (2013), "Propensity Score Matching, Difference-in-Differences Models, Treatment Evaluation in Stata", Disponible en: <https://sites.google.com/site/econometricsacademy/econometrics-models/propensity-score-matching>
- Maffioli, Alessandro (2010), "Métodos no experimentales: Propensity Score Matching", Curso de Evaluación de Impactos, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Buenos Aires y La Plata, Argentina: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia (2007), *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*, Bogotá: MinDefensa.
- Ortega, Pablo (2014), "Colaboradores, boicoteadores y riesgos: Aproximación teórica al impacto del conflicto armado en la movilización social", *Análisis Político*, Vol. 27, No. 80.
- Polachek, Solomon W., and Daria Sevastianova (2010), "Does Conflict Disrupt Growth? Evidence of the Relationship between Political Instability and National Economic Performance", *IZA Discussion Paper*, No. 4762, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Presidencia de la República (2009), Directiva presidencial 1, marzo 20, "Coordinación del Gobierno Nacional para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación Territorial", Disponible en: [http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2009/47297/dir\\_presidencia\\_0001\\_2009.html](http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2009/47297/dir_presidencia_0001_2009.html).
- Presidencia de la República (2010), Decreto 2933, agosto 5, "Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial, se crea una comisión intersectorial y se dictan otras disposiciones", Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1804711>.
- Presidencia de la República (2011), Directiva presidencial 6, febrero 2, "Revisión estratégica de la política nacional de consolidación territorial", Disponible en: [http://legal.legis.com.co/document?obra=legcol&document=legcol\\_9a85a-11ca2820056e0430a0101510056](http://legal.legis.com.co/document?obra=legcol&document=legcol_9a85a-11ca2820056e0430a0101510056).
- Presidencia de la República (2011), Decreto 4161, noviembre 3, "Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial y se determinan sus objetivos, estructura y funciones", Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44679>.



- Presidencia de la República (2013), Decreto 1894, septiembre 4, “Por el cual se organiza el Sistema nacional de Planeación, Coordinación y Seguimiento para la Política nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial y se dictan otras disposiciones”, Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/decreto-1894-de-2013/13611>.
- Presidencia de la República (2013), Decreto 2332, octubre 22, “Por el cual se reglamenta el Artículo 195 de la Ley 1450 de 2011 y se establecen las zonas y municipios de intervención de la Policía Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT)”, Disponible en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/decreto-2332-de-2013/13613>.
- Presidencia de la República y Ministerio de Defensa nacional (2003), *Política de defensa y seguridad democrática*, Bogotá: Ministerio de Defensa nacional.
- Restrepo, Jorge A., y David Aponte (editores) (2009), *Guerra y violencias en Colombia: Herramientas e interpretaciones*, 1a Ed., Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Rodríguez Takeuchi, Laura Kiku (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*, No. 70.
- Rubio, Mauricio (1995), “Crimen y crecimiento en Colombia”, *Coyuntura Económica*, Vol. xxv, No. 1.
- Salmon, Jago, and Eugenia Piza-Lopez (2010), “Capacity Development in Post-Conflict Countries”, *Capacity is Development: Global Event Working Paper*, United Nations Development Programme (UNDP).
- Sánchez Torres, Fabio, y Ana María Díaz (2005), “Los efectos del conflicto armado en el desarrollo social colombiano, 1990-2002”, *Documentos CEDE*, No. 58, Universidad de los Andes.
- Santa María Salamanca, Mauricio, Norberto Rojas Delgadillo, y Gustavo Hernández Díaz (2013), “Crecimiento económico y conflicto armado en Colombia”, *Archivos de Economía*, No. 400, Departamento Nacional de Planeación.
- Serneels, Pieter, and Marijke Verpoorten (2012), “The Impact of Armed Conflict on Economic Performance: Evidence from Rwanda”, *IZA Discussion Paper*, No. 6737, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Sianesi, Barbara (2001), “Implementing Propensity Scores Matching Estimators with STATA”, VII Meeting, London: UK Stata Users Group.
- Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT) (s.f.), “Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial – UACT. La Entidad”, Página

Oficial, Disponible en: <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/unidad-administrativa-para-la-consolidaci%C3%B3n-territorial-uact>.

Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT) (2014), *Plan Estratégico Institucional*, Bogotá: Oficina de Planeación y Gestión de la Información.

Vargas Velásquez, Alejo (2011), “Zonas de Consolidación o programas de desarrollo y paz”, julio 12, *El Colombiano*, Disponible en: [http://www.elcolombiano.com/zonas\\_de\\_consolidacion\\_o\\_programas\\_de\\_desarrollo\\_y\\_paz-BAEC\\_141145](http://www.elcolombiano.com/zonas_de_consolidacion_o_programas_de_desarrollo_y_paz-BAEC_141145).

Velásquez, Fabio (coordinador) (2009), *La otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*, Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Villa, Edgar, Manuel Moscoso, y Jorge A. Restrepo (2013), “Crecimiento, conflicto armado y crimen organizado: Evidencia para Colombia”, *Documentos de Trabajo Vniversitas Económica*, Vol. 13, No. 3.

## ANEXOS

### ANEXO 1

*Colombia: Municipios incluidos en Zonas de Consolidación del PNCT, 2013*

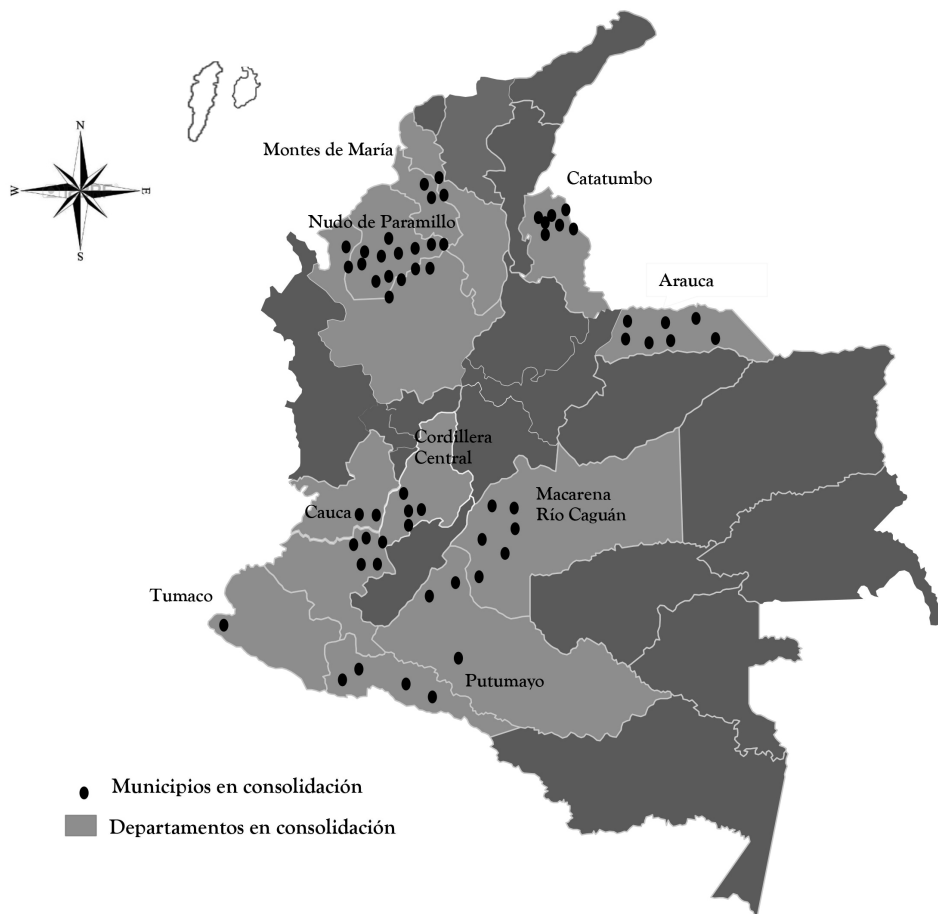
Número	Zona de Focalización	Departamento	Municipio	
1	Catatumbo	Norte de Santander	Convención	
2			El Carmen	
3			El Tarra	
4			Hacarí	
5			San Calixto	
6			Teorama	
7			Tibú	
8	Cordillera Central	Tolima	Ataco	
9			Chaparral	
10			Planadas	
11			Rioblanco	
12	Cordillera Central	Valle del Cauca	Pradera	
13		Valle del Cauca	Florida	
14	Montes de Maria	Bolívar	El Carmen de Bolívar	
15			Bolívar	San Jacinto
16		Sucre	Ovejas	
17			Sucre	San Onofre
18	Nudo de Paramillo	Antioquia	Anorí	
19			Briceño	
20			Cáceres	
21			Caucasia	
22			El Bagre	
23			Ituango	
24			Nechí	
25			Tarazá	
26			Valdivia	
27			Zaragoza	
28			Córdoba	Montelibano
29				Puerto Libertador
30				Tierralta
31		Valencia		
32	San José de Ure			

Número	Zona de Focalización	Departamento	Municipio
33	Putumayo	Putumayo	Leguízamo
34			Puerto Asís
35			San Miguel
36			Valle del Guamuez
37	Región Macarena-Río Caguán	Meta	La Macarena
38			Mesetas
39			Puerto Rico
40			San Juan de Arama
41			Uribe
42			Vista Hermosa
43		Caquetá	Cartagena del Chairá
44			San Vicente del Caguán
45			La Montañita
46	Nariño	Nariño	Tumaco
47	Arauca	Arauca	Arauca
48			Araucuita
49			Fortul
50			Tame
51			Cravo Norte
52			Saravena
53			Puerto Rondón
54	Cauca	Cauca	Miranda
55			Corinto
56			Caloto
57			Santander de Quilichao
58			Toribio
Totales	9 zonas	13 Departamentos	58 Municipios

**Fuentes:** Elaboración propia con base en Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (2014).

## ANEXO 2

### Colombia: Regiones y municipios en consolidación, 2013



Fuente: Anexo 1.