



**crisis states programme**

development research centre



Documento de Trabajo no.70

**CONFLICTO, ESTADO Y  
DESCENTRALIZACIÓN:  
DEL PROGRESO SOCIAL A LA DISPUTA  
ARMADA POR EL CONTROL LOCAL,  
1974-2002**

**Fabio Sánchez  
Mario Chacón**  
CEDE-Universidad de los Andes

Octubre 2005

Copyright © Fabio Sánchez & Mario Chacón, 2005

Although every effort is made to ensure the accuracy and reliability of material published in this Working Paper, the Crisis States Research Centre and LSE accept no responsibility for the veracity of claims or accuracy of information provided by contributors.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means without the prior permission in writing of the publisher nor be issued to the public or circulated in any form other than that in which it is published.

Requests for permission to reproduce this Working Paper, of any part thereof, should be sent to:  
The Editor, Crisis States Research Centre, DESTIN, LSE, Houghton Street, London WC2A 2AE.

**Crisis States Programme**  
**Working papers series no.1**

ISSN 1740-5807 (print)  
ISSN 1740-5815 (on-line)

Development  
**DESTIN**  
Studies Institute



## Crisis States Research Centre

### Conflicto, Estado y Descentralización: del Progreso Social a la Disputa

#### Armada por el Control Local, 1974-2002\*

Fabio Sánchez & Mario Chacón  
CEDE-Universidad de los Andes

#### Resumen

*El objetivo de este trabajo es determinar las variables que explican la actividad armada de los grupos irregulares desde mediados de los años setenta y establecer las posibles causas de expansión hasta el año 2002, teniendo en cuenta particularmente el papel de la descentralización entendida como la mayor autonomía política, presupuestal y administrativa de los gobiernos locales. En los últimos treinta años el país experimentó profundos cambios a nivel económico, social e institucional. No solo se consolidó el proceso de urbanización a la vez que disminuyó la participación del sector agropecuario en la producción nacional sino que se profundizó fuertemente el proceso de descentralización desde mediados de los años ochenta. El presente trabajo sostiene que la descentralización trasladó el conflicto a una disputa por el poder local, lo que se manifiesta en el uso de la violencia ya sea para apropiarse de los bienes y recursos públicos, para influenciar los resultados políticos y electorales de conveniencia para los grupos irregulares y/o para consolidar su dominio territorial desde lo local.*

*El análisis de la actividad temprana (1974-1982) de los grupos guerrilleros muestra que ella está explicada en mayor medida por variables socioeconómicas (pobreza, desigualdad). Sin embargo, su evolución desde mediados de los ochenta está ligada al proceso de descentralización el cual creó incentivos a los grupos irregulares para el dominio de lo local a través del uso de la violencia. Dada la debilidad del Estado en lo relativo al monopolio de la fuerza y a la administración de justicia, se facilitó la expansión e intensificación de la actividad armada de los grupos guerrilleros y de las autodefensas ilegales. Los distintos resultados estadísticos y econométricos revelan un nexo fuerte entre la intensificación de la acción armada y la mayor independencia política y fortaleza fiscal de los gobiernos locales.*

*Esto trabajo contó con nuevos datos históricos sobre el conflicto e información económica, fiscal, social y política a nivel municipal. Se utilizó la información recientemente recopilada a nivel municipal por el IEPRI sobre la actividad y acciones de armadas de los distintos grupos guerrilleros (FARC, ELN, M-19) para el período 1974-1982 y las bases de datos municipales de la Fundación Social, Departamento Nacional de Planeación y Presidencia de la República sobre acciones y ataques de grupos guerrilleros, de autodefensas y de delincuentes para el período 1985 a 2002.*

---

\* Los autores agradecen la colaboración del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia en el suministro de la base de datos para el periodo 1974-1982. Agradecen también los comentarios de Francisco Gutiérrez, Jorge Restrepo, Jaime Zuluaga, Jaime Andrés Niño, Jean Paul Faguet y demás asistentes al seminario War, Democracy and Globalization organizado por el IEPRI y el Crisis State Program del London School of Economics. Algunos de los ejercicios cuantitativos fueron sugeridos por Alejandro Gaviria. Se reconoce la labor de asistentes de investigación de Ana María Díaz, María del Mar Palau y Paloma López de Mesa.

## Introducción

“...mantienen rabia (las FARC) porque aquí no han podido hacer lo que les da gana con los gobernantes”.<sup>1</sup>

El conflicto armado colombiano es uno de los más antiguos del mundo (solamente superado en años por los conflictos entre Israel-Palestina e India-Pakistán), siendo hoy la única confrontación armada existente en el continente americano. Con el fin de la guerra fría a comienzos de los años noventa las guerrillas colombianas no solo no disminuyeron su capacidad militar sino que la aumentaron escalando sus actividades (ataques, combates, intimidación, etc.) a una mayor proporción del territorio nacional. Para lograrlo recurrieron a diferentes modalidades de financiación -secuestro, extorsión, cultivos ilícitos, drenaje de rentas municipales- convirtiéndose en uno de los “casos más sobresalientes de autofinanciamiento exitoso de grupos insurgentes a nivel internacional”.<sup>2</sup> Paralelo a los grupos guerrilleros y con el objetivo de enfrentarlos surgieron los llamados grupos ‘paramilitares’ o autodefensas ilegales que también escalaron sus actividades durante los noventa: Para financiar sus actividades recurrieron a fuentes de financiación similares a la de los grupos guerrilleros.

El objetivo de este trabajo es explicar las variables asociadas a la presencia de actividad armada de los grupos irregulares desde mediados de los años setenta y determinar las posibles causas de expansión hasta el año 2002. Durante el período en cuestión –de cerca de treinta años el país experimentó profundos cambios a nivel económico, social e institucional. No solo se consolidó el proceso de urbanización a la vez que disminuyó la participación del sector agropecuario en la producción nacional sino que se profundizó fuertemente el proceso de descentralización. Así, desde mediados de los años ochenta las regiones y los gobiernos locales tuvieron acceso a más recursos tanto de transferencias como propios al tiempo que se dinamizó la vida política local con la elección popular de alcaldes.

En este sentido la descentralización política y de gasto público modificó el papel del Estado en lo relativo tanto al ejercicio del poder político como a la iniciativa de gasto que se expresó en mayor poder político por parte de los dirigentes locales y regionales elegidos acompañado de mayor autonomía presupuestal y de asignación del gasto por parte de las entidades locales y regionales. Los mayores recursos a los municipios y regiones fueron destinados en su mayor parte a los sectores sociales (en particular educación, salud y agua). Estos cambios institucionales tuvieron un impacto sustancial en la dinámica del conflicto armado interno pues si el poder político y los recursos presupuestales se trasladaron a lo local, los grupos irregulares tenían incentivos para tener mayor injerencia y control sobre el ámbito local, en particular dada la debilidad del Estado tanto en lo relativo al monopolio de la fuerza como a la administración de justicia. Así, en la medida en que aumentaran su control sobre lo local –por la vía de la intimidación, de la depredación o de alianzas estratégicas con los dirigentes locales y regionales– accedían a una mayor porción de poder. Entender y cuantificar como los cambios mencionados influyeron la dinámica del conflicto armado es el objetivo central de este trabajo.

---

<sup>1</sup> Declaraciones de uno de los concejales sobrevivientes de la masacre perpetrada por las FARC en el Concejo Municipal de Puerto Rico (Caquetá) el 24 de mayo de 2005.

<sup>2</sup> Alfredo Rangel, *Guerra Insurgente. Conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia*, Bogotá: Intermedio Editores, 2001.

El presente trabajo consta de cinco secciones. La primera es esta introducción, la segunda describe la evolución temporal y geográfica del conflicto colombiano desde 1974 hasta 2002, la tercera presenta las posibles relaciones y canales de interacción entre el conflicto y la descentralización, la cuarta presenta la evidencia econométrica y ejercicios cuantitativos sobre las variables asociadas a la actividad armada y a su expansión, y la quinta y última está dedicada a las conclusiones.

Como se mencionó este trabajo intenta entender la evolución del conflicto colombiano de largo plazo. Para ello su cuenta con nuevos datos históricos sobre el conflicto e información económica, fiscal, social y política a nivel municipal. Para este trabajo se utiliza la información recientemente recopilada a nivel municipal por el IEPRI sobre la actividad y acciones de armadas de los distintos grupos guerrilleros (FARC, ELN, M-19) para el período 1974-1982 y las bases de datos municipales de la Fundación Social, Departamento Nacional de Planeación y Presidencia de la República sobre acciones y ataques de grupos guerrilleros, de autodefensas y de delincuentes para el período 1985 a 2002).<sup>3</sup> Para los ejercicios de orden cuantitativo esta información se combina con datos de los censos de 1973, 1985 y 1993, con las cuentas fiscales municipales de la Contraloría de la República y el Departamento Nacional de Planeación, con la información electoral de la Registraduría Nacional, con la información sobre tierras del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, con la estadísticas educativas del Ministerio de Educación Nacional y del DANE y con las estadísticas de criminalidad de la Policía Nacional.

### **Geografía y Evolución del Conflicto**

La actividad armada de los grupos ilegales experimentó una escalada significativa a partir de la segunda mitad de las década de los ochentas (ver gráfico 1), que se expresó tanto en incremento de la actividad armada (más ataques) como en una gran expansión geográfica. Así, el mapa 1 muestra los municipios en los cuales se registró actividad armada por parte de algún grupo armado ilegal durante el periodo 1974-1978. Solo 91 municipios registraron alguna actividad que representaban un poco más del 8% de los municipios existentes en esa época, cifra que contrasta fuertemente con el porcentaje actual de municipios afectados por acciones armadas de grupos ilegales.<sup>4</sup>

De otro lado, las características de estos municipios han cambiado a través del tiempo. Inicialmente estos grupos ilegales incursionaban en regiones de colonización, alejadas de los centros económicos del país, en las cuales se podía establecer una relación entre pobreza, ausencia estatal y presencia guerrillera.<sup>5</sup> Sin embargo, a partir de los ochentas, la ubicación de los focos guerrilleros cambió, y se ubicaron en regiones estratégicas, con abundantes recursos naturales y de gran potencial económico.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> La información se recogió en *El Tiempo* de Bogotá, *El Colombiano* de Medellín, *El País* de Cali, *La Patria* de Manizales y el diario *Vanguardia Liberal* de Bucaramanga.

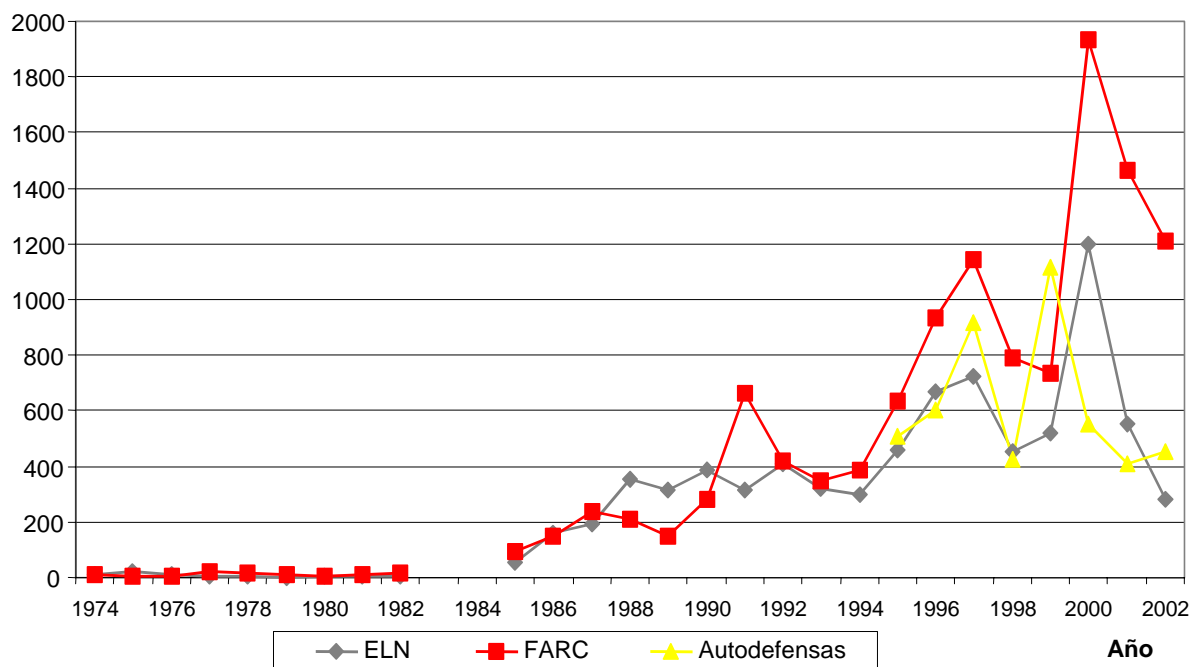
<sup>4</sup> Según datos del DNP, en el año 2002 33,6% de los municipios colombianos experimentaron acciones armadas de las FARC, 11% del ELN, 17% de las AUC y 41% acciones de alguno de estos tres grupos.

<sup>5</sup> Eduardo Pizarro, *Una Democracia Asediada. Balance y Perspectivas del Conflicto Armado en Colombia*, Bogotá: Norma, 2004.

<sup>6</sup> Según Halvard Habaug & Scout Gates, 'The Geography of Civil War', *Peace Research* (2002), si el conflicto interno es por la toma del poder entonces la actividad armada debe trasladarse a los centros de poder económico (la capital). La duración de ese proceso dependerá del tamaño del país y de los factores geográficos (clima, topografía).

La expansión de los grupos guerrilleros en la última década esta relacionada directamente con el control de los polos de producción de diversas riquezas: áreas de producción y procesamiento de drogas ilícitas, zonas ricas en oro, carbón, petróleo, banano, ganadería y café.<sup>7</sup>

**Gráfico 1. Número de acciones armadas FARC, ELN y AUC, 1974-2002**



Fuente: Base IEPRI, Fundación Social, Departamento Nacional de Planeación

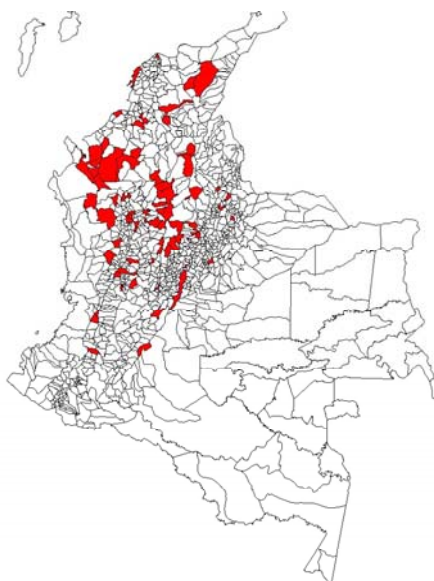
Este trabajo analiza los factores o variables asociadas a la actividad armada ilegal bajo la hipótesis de que el escalonamiento y la expansión del conflicto armado obedece a los objetivos estratégicos específicos de cada grupo ilegal, y que el logro de éstos objetivos depende de las posibilidades de financiamiento, del aprovechamiento a favor del grupos del marco institucional existente y de las acciones del Estado para detenerlos. En este sentido, la descentralización política y de gasto fue un cambio institucional que le permitió a los grupos irregulares acceder a nuevas formas de dominio o influencia territorial a través tanto de la intimidación o alianzas con los grupos políticos y de poder locales como del control de los crecientes recursos municipales de transferencias y recursos propios.<sup>8</sup>

Para tener una idea clara de la dinámica del conflicto se debe diferenciar por grupo pues cada uno ha tenido objetivos estratégicos distintos que se expresan en distintas dinámicas de expansión temporal y geográfica. Por lo anterior, la siguiente sección presenta un breve recuento del surgimiento y evolución de los grupos armados ilegales más importantes hoy en día (las FARC-EP, el ELN y las AUC), mostrando su dinámica temporal y expansión geográfica.

<sup>7</sup> Pizarro (2004), p.185.

<sup>8</sup> Para una aproximación a este punto de vista ver Mauricio Rubio, 'Conflicto y finanzas públicas municipales', Documento CEDE No. 2002-17, Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes, 2002.

### Mapa 1. Actividad Armada Grupos Armados Ilegales, 1974-1978



Fuente: Base IEPRI

\* Acciones de las FARC, ELN, EPL, M-19 y el Frente de Liberación Nacional (FLN), también movimientos como las Fuerzas Unidas Revolucionarias de Colombia (FURC), la Guardia Roja, el MAS, el ORP y el MAO.

\*\* Dentro de las acciones se encuentran: asaltos a poblaciones, amenazas, extorsiones, secuestros, ataques a instalaciones militares, oleoductos, emboscadas y atentados terroristas.

### ***Evolución y Expansión de las FARC-EP***

El origen de Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se remonta a mediados de los años cincuenta, época en la cual se conformaron varios grupos de autodefensas campesinas bajo la influencia del Partido Comunista, en diferentes zonas del país como el sur del Tolima, el Sumapaz y los Llanos Orientales.<sup>9</sup> Estos grupos se organizaron como respuesta a violencia política ejercida por el gobierno conservador durante la confrontación partidista conocida como la *Violencia*. Después de los bombardeos de Marquetalia por parte del ejército en 1963 y 1964, se da el proceso de transformación de las autodefensas campesinas en movimiento guerrillero surgiendo así el llamado Bloque Sur después de la Primera Conferencia Guerrillera celebrada en 1964.<sup>10</sup>

En esta primera conferencia se realiza un balance de las acciones realizadas y se fija como objetivo central garantizar la perdurabilidad del movimiento. Para ello se determinan planes de acción, tanto en el campo militar como organizacional, al tiempo que se convierten en

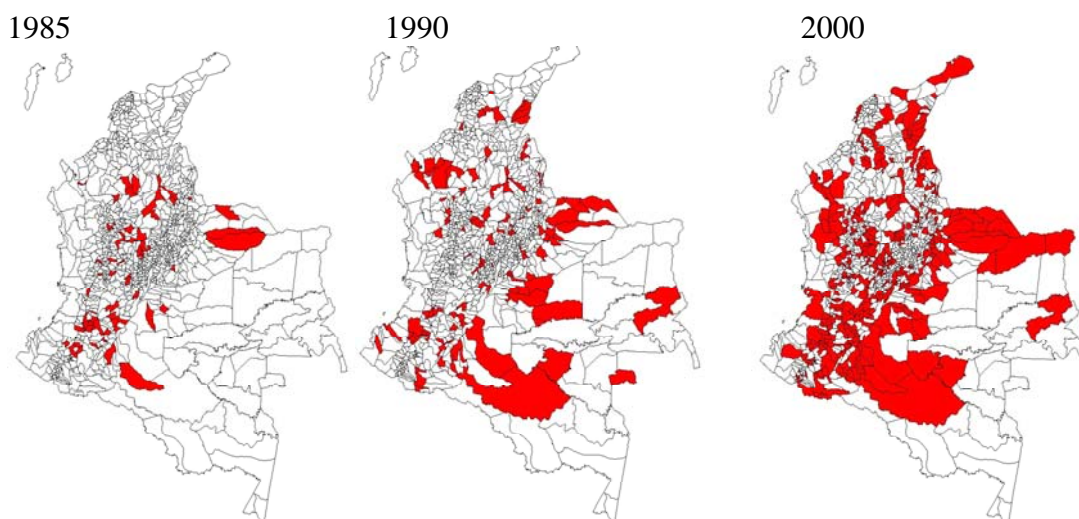
<sup>9</sup> Juliana Mejía, 'El origen de las FARC', mimeo, 2002.

<sup>10</sup> M. A. Vélez, 'FARC-ELN. Evolución y expansión territorial', *Documento CEDE*, Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes, 2002. En el año 1964, bajo la presidencia de Guillermo León Valencia, se inició la *Operación Marquetalia*, operación en la cual el ejército entró a los territorios de Marquetalia, El Pato, Guayabero y otras regiones con el objetivo de exterminar los grupos guerrilleros asentados allí. "La resistencia guerrillera en Marquetalia se prolongó hasta finales de 1965. En la Operación de Marquetalia, dirigida por el General Hernando Correa y coordinada por el coronel José Joaquín Matallana, 16 mil soldados entraron a ese territorio con la idea equivocada de exterminar a miles de guerrilleros que estarían allí. Surgen las FARC, como resultado de la avanzada militar de este año las repúblicas independientes, el 27 de mayo. El 20 de julio se reunieron en una Asamblea para tratar las primeras líneas tácticas y estratégicas de las guerrillas móviles, impulsando planes concretos de avance. Eran 48 hombres. Aprobaron el Programa Agrario del Movimiento Revolucionario y de las guerrillas revolucionarias" (Mejía, 2002).

guerrilla móvil. En 1966 se lleva a cabo la Segunda Conferencia, en la cual el Bloque Sur se constituye en las FARC y deciden expandir las acciones armadas del grupo a través de una guerra de guerrillas móviles en otras áreas del país. Se constituyen seis nuevos núcleos guerrilleros y cambiando su estrategia de reactiva defensiva a una de ofensiva directa con el propósito de lanzar un conflicto de larga duración cuyo objetivo final sería la toma del poder.

En marzo de 1969, se realiza la Tercera Conferencia en el Guayabero, donde se discutió la formación de cuadros y se establecieron zonas de lucha, conservando las ya constituidas. Cinco años más tarde se realiza en el Meta la Quinta Conferencia en la ue se constituyen en un ejército revolucionario. Durante los años sesenta la actividad de las FARC fue limitada pues su actividad se circunscribía a esferas locales, especialmente en aquellos municipios donde se consolidaron como líderes y fuente de orden por la baja o nula presencia del Estado, que a su vez eran zonas de colonización y en donde persistían conflictos agrarios. En 1978 se realiza la Sexta Conferencia que establece como prioridades como la capacitación de los militantes, el fortalecimiento del Estado Mayor y el desdoblamiento de frentes hasta conseguir uno en cada departamento.<sup>11</sup>

#### Mapas 2, 3 y 4. Evolución Actividad de las FARC



Fuente: Fundación Social, Departamento Nacional de Planeación

Cuatro años más tarde las FARC – que contaban con aproximadamente 1000 hombres distribuidos en diez frentes – plantean como objetivos de largo plazo el reclutamiento acelerado de militantes, el desdoblamiento de sus frentes, la urbanización del conflicto y una estrategia militar de ataque. Estos objetivos fueron ratificados en la Séptima Conferencia llevada a cabo en 1982, la cual, según muchos autores marca un giro histórico para las FARC ya que a partir de ésta se inicia un acelerado crecimiento de sus frentes y una expansión en su actividad armada sin precedentes (ver mapas 1,2 y 3 en los cuales se muestran los municipios donde las FARC llevo a cabo actividades armadas durante los años 1985,1990 y 2000):<sup>12</sup> “La

<sup>11</sup> Vélez (2000).

<sup>12</sup> Para un riguroso análisis sobre la expansión geográfica de la FARC-EP-EP ver Camilo Echandía, *Geografía del conflicto armado y las manifestaciones de la violencia en Colombia*, Bogotá: Vicepresidencia de la República, 1999.

organización paso de contar con unos 10 frentes hacia finales de los setenta, a tener más de veinte en los tres primeros años de los ochenta”.<sup>13</sup>

Los principales objetivos canalizados en la Séptima Conferencia, determinaron un viraje estratégico en la organización, y engendraron unos nuevos patrones de actividad armada y ataques. Entre estos sobresalen la urbanización del conflicto, desdoblamiento hasta conseguir 48 frentes, identificación de la Cordillera central como cordón estratégico de repliegue y expansión, creación de medios de financiación que respaldaran la expansión y la puesta en práctica una política de masas para ganar mayores adeptos.<sup>14</sup>

La expansión geográfica de la actividad de las FARC se puede explicar por varias razones. En primer lugar, las FARC la existencia de fuentes de financiamiento estables y cuantiosas.<sup>15</sup> Dentro de las principales fuentes de ingresos de estos grupos se encuentran: la depredación de actividades productivas – como la explotación de recursos naturales (petróleo, carbón, oro, etc.) y otras producciones (manufactura, energía, transporte, etc.), el desangre de la finanzas municipales (por extorsión directa o desvío de la inversión local) – el secuestro de personas y el narcotráfico. De la misma forma, en regiones donde se producen drogas ilícitas, las FARC establecieron un ‘sistema tributario’, que abarca todos los niveles (cultivo, procesamiento, tráfico).

Las FARC lograron lo propuesto en la Séptima Conferencia creando frentes en todo el territorio nacional, teniendo como eje de despliegue estratégico la Cordillera Oriental.<sup>16</sup> Esto le ha permitido expandir su influencia hacia zonas de gran valor estratégico y gran potencial de recursos económicos. De la misma forma, las FARC tuvieron logros importantes en el campo militar – Las Delicias (Caquetá), el Billar (Caquetá) – en donde mostró una sofisticada capacidad de ataque.<sup>17</sup> Las FARC lograron también crecer en las ciudades por medio de las conocidas ‘milicias bolivarianas’, las cuales se reconocen como redes urbanas al servicio de las FARC.

No obstante, la expansión territorial de las FARC-EP también ha estado acompañada por fracasos en el campo militar y político. Por un lado, el cambio estratégico de crear unidades de guerra de gran movilidad, capaces de atacar y aniquilar bases militares y defender territorios estratégicos<sup>18</sup>, aprobado en la Octava Conferencia (1993), sufrió un duro revés con la modernización de las Fuerzas Armadas llevada a cabo durante la administración Pastrana (1998-2002). Esta modernización, que se tradujo en un fortalecimiento de la infantería de

<sup>13</sup> Rodolfo Escobedo, *Los frentes de las Farc*, Bogotá: Presidencia de la República, Consejería para la Paz, Observatorio de Violencia, 1992.

<sup>14</sup> De acuerdo con Lair, las FARC y otros grupos experimentaron a comienzos de los ochenta un salto cuantitativos y cualitativos sin precedentes o “ruptura estratégica” que se expresó en el desdoblamiento de sus frentes, en la diseminación geográfica según una “lógica centrífuga” y en hostigamiento de la vida municipal. La segunda “ruptura estratégica” ocurrió después del ataque del ejército a Casa Verde en 1990 (Eric Lair, ‘Transformaciones y fluidez de la guerra en Colombia. Un enfoque militar’, en Gonzalo Sánchez y Eric Lair (eds), *Violencias y Estrategias Colectivas en la Región Andina*, Bogotá: IFEA- Editorial Norma, Colección Vitral, 2004).

<sup>15</sup> J. Salazar, ‘La financiación de la FARC: Un resultado de su estrategia guerrillera’, Masters thesis, PEG-Facultad de Economía, Universidad de Los Andes, 2005.

<sup>16</sup> Echandía (1999).

<sup>17</sup> Rafael Pardo, *La Historia de las Guerras*, Bogotá: Ediciones B Colombia, 2004.

<sup>18</sup> Esta estrategia militar es lo que se conoce como guerra de movimientos, la cual consiste en realizar operaciones semi-regulares para enfrentarse durante periodos prolongados a formaciones regulares del ejército o tomar instalaciones militares estratégicas. Esta estrategia es anterior a la guerra de posiciones, en la cual se atacan las ciudades y se toma el poder.



marina y la aviación y una evolución en las comunicaciones, permitió al Ejército Nacional retomar la iniciativa militar y obligó a las FARC a volver a la táctica militar de guerra de guerrillas.<sup>19</sup> En el campo político, las FARC poseen un bajo poder de convocatoria política y sufren de un gran desprestigio en amplios sectores de la sociedad. Este desprestigio se ha extendido al ámbito internacional al ser incluidas en la lista de organizaciones terroristas según los Estados Unidos y la Unión Europea.

El balance de los primeros dos años de la administración Uribe revela nuevas tendencias de la guerra en Colombia. Se evidencia un cambio en la táctica de la guerrilla pues de acuerdo con las estadísticas presentadas por la Fundación Seguridad y Democracia, está apelando cada vez más a las emboscadas y a las minas antipersonales – es decir, contra tropas en movimiento – y menos a los ataques a puestos o guarniciones militares o de policía.<sup>20</sup> De esta manera se refleja un proceso involutivo en la organización, que avanzó hasta la fase de guerra de movimientos en los primeros años de los noventa para retroceder a guerra de guerrillas convencional desde 1998.

### ***Evolución y Expansión del ELN***

En el año 1962, un grupo de estudiantes colombianos inspirados en la teoría foquista de Ernesto ‘Che’ Guevara, conforman en la Habana la ‘Brigada José Antonio Galán’, con el propósito de fundar guerrillas móviles en Colombia. Dos años más tarde, esta Brigada se convertiría en el Ejército de Liberación Nacional (ELN). En 1965 el ELN, después de la toma de Simacota, explicó los propósitos del movimiento guerrillero, dentro de los cuales se encuentran la toma del poder por parte de las clases populares y la lucha contra la oligarquía y el imperialismo norteamericano. El ELN se asentó primero en zonas selváticas y de frontera localizadas en el sur del departamento de Santander, Bolívar y en el Noreste de Antioquia. Las etapa inicial del movimiento se caracterizó por un lento crecimiento en sus filas, las que operaban en pequeños focos guerrilleros, los cuales realizaban “emboscadas fáciles al ejército o tomas a cuartelillos de policía”.<sup>21</sup>

Para esos años el movimiento contaba con un soporte financiero débil, que provenía principalmente de los aportes de los campesinos, robos a la nómina de entidades públicas y asaltos a la Caja Agraria, lo cual le obligaba a replegarse constantemente hacia nuevas zonas del país.<sup>22</sup> El crecimiento estable del ELN se vio interrumpido en el año 1973, al sufrir graves derrotas propiciadas por la persecución militar del Estado<sup>23</sup>. Estas derrotas por poco llevan a la extinción del grupo, el cual en solo un año pasó de tener 270 guerrilleros a menos de 70.<sup>24</sup> Por lo anterior, el periodo 1973-1983 es un periodo de crisis en la organización, que forzó un replanteamiento del modelo foquista adoptado y a una reestructuración en el mando de la organización. En 1983 se realiza la reunión nacional de héroes y mártires de Anorí (Reunión de Notables), en la cual se diseñan nuevas estrategias para la recuperación del grupo. Dentro de estas estrategias se encuentran algunas adoptadas con éxito por las FARC, como la de

<sup>19</sup> Rangel (2001); Pardo (2004).

<sup>20</sup> Fundación Seguridad y Democracia, *Coyuntura de Seguridad. Informe Especial. Colombia: Balance de Seguridad 2001-2004*, Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2004.

<sup>21</sup> Andrés Peñate, ‘El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado’, *Documento de Trabajo*, 15, Bogotá: Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia, Universidad de los Andes, 1997.

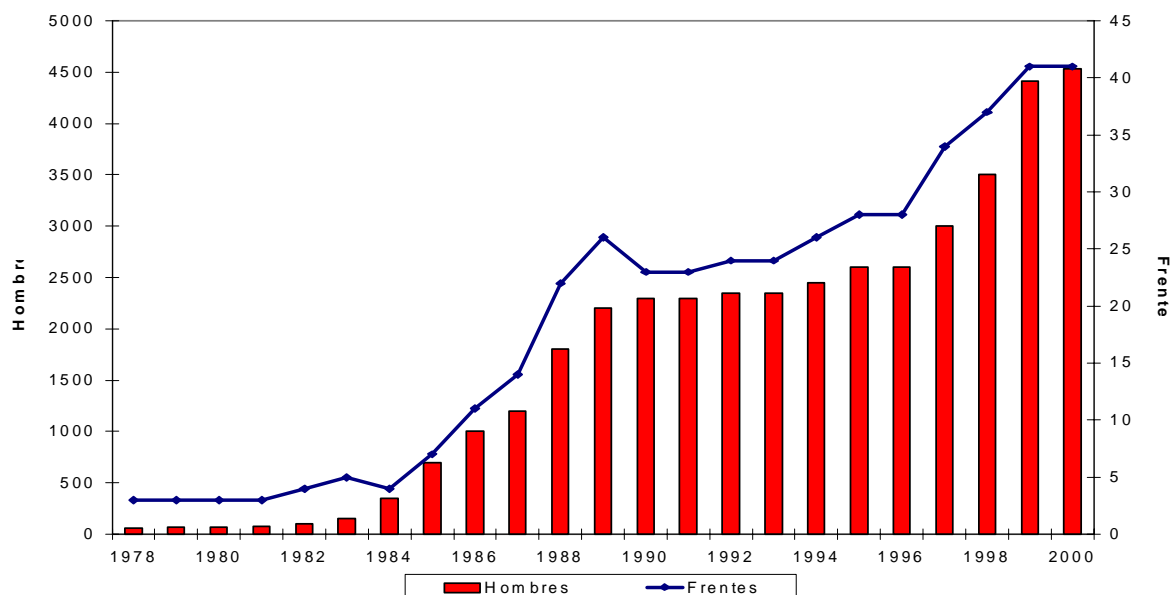
<sup>22</sup> Carlos Medina, ‘Violencia y lucha armada: el caso del ELN. Una historia de vida (1963-1978)’, tesis, Departamento de Historia. Universidad Nacional de Colombia, 1997.

<sup>23</sup> Dentro de estas la más importante fue llevada cabo en el municipio de Anorí, Antioquia en 1973, en la cual el Ejército dio de baja a 90 guerrilleros, incluyendo varios dirigentes del movimiento.

<sup>24</sup> Medina (1997).

desdoblarse y expandir sus frentes de guerra buscando de esta forma nuevas fuentes de financiación, teniendo en cuenta además, que el apoyo de la población es fundamental para el éxito de la expansión.

**Gráfico 2. Número de hombres y frentes, ELN**



Fuente: Ministerio de Defensa

Al igual que las FARC, el ELN desarrolló una estructura organizacional capaz de recaudar e invertir enormes recursos económicos, los cuales le permitieron al movimiento recuperarse y expandirse (Gráfico 2). El frente 'Domingo Laín' ubicado en la selva del Sarare en el Piedemonte Llanero, fue pionero en la práctica de secuestrar a ganaderos y extorsionar a grandes compañías petroleras. Estas primeras extorsiones se realizaron contra las compañías extranjeras encargadas de construir el oleoducto Caño Limón-Coveñas. De esta forma, el ELN empieza a ocupar zonas de gran potencial económico, especialmente aquellas con grandes proyectos energéticos y mineros, de las que el movimiento sustrajo recursos. Dentro de estas zonas se encuentran las zonas petrolíferas y carboníferas del país como Arauca, Casanare, Barrancabermeja, Guajira y el Cesar.<sup>25</sup>

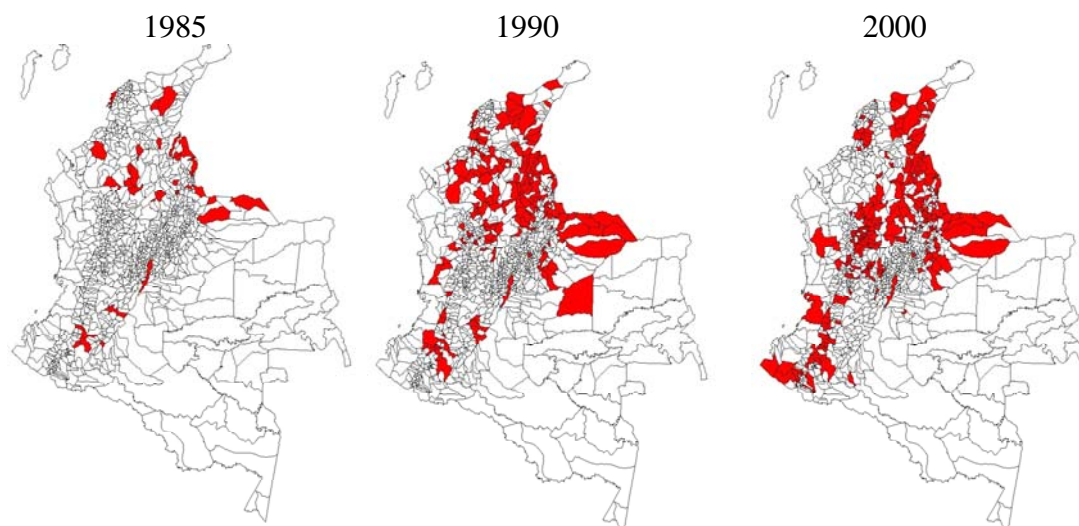
Con esta estrategia el ELN registra un rápido crecimiento a partir de los años ochenta, pasando de tener 350 hombres en armas y 4 frentes de guerra en el año 1984 a tener 4500 repartidos en 41 frentes en el 2000, extendiendo su actividad armada sobre diversas regiones del país (ver mapas 5, 6 y 7). A pesar de su inferioridad numérica, el ELN es responsable del mismo número de secuestro que las FARC,<sup>26</sup> y sus acciones se han extendido a las ciudades por medio de milicias populares. Sin embargo, en los últimos años el ELN ha visto minada su capacidad militar y sus zonas de influencias se han reducido debido a presiones por parte de grupos paramilitares, de autodefensa y las FARC. En ciudades como Barrancabermeja y Cúcuta, el ELN ha perdido incidencia debido a la actividad de las AUC. Igualmente, el ELN

<sup>25</sup> Peñate (1997).

<sup>26</sup> Como explicación de esto Peñate (1997) anota que el ELN fue la primera organización guerrillera en perpetrar secuestros extorsivos, por lo tanto fue la primera en aprender los secretos y las ventajas de esta práctica criminal.

cedió a las FARC su influencia en el área de frontera con Venezuela y en el corredor estratégico que vincula el nororiente del país con los departamentos de la Costa Atlántica.<sup>27</sup>

### Mapas 5, 6 y 7. Evolución Actividad del ELN



Fuente: Fundación Social y Departamento Nacional de Planeación

### *Evolución y Expansión de los grupos Paramilitares y de Autodefensa*

El origen de los grupos paramilitares o de autodefensa actuales, data desde principios de los años ochenta, periodo en el cual el gobierno Betancourt (1982-1986) decreta leyes de amnistía e indulto, y decide entablar diálogos de paz con los grupos alzados en armas.<sup>28</sup> En su estudio sobre el surgimiento de las autodefensas en Puerto Boyacá, Medina explica cómo las concesiones que implicaban las políticas de paz del gobierno no fueron bien recibidas en la región, particularmente por latifundistas y ganaderos, los cuales asediados por la guerrilla deciden organizar grupos de autodefensas, para que estos combatieran conjuntamente con el ejército a la subversión.<sup>29</sup> Del mismo modo, varios grupos de autodefensa se conforman en diferentes regiones del país como respuesta a las extorsiones y secuestros de la guerrilla.<sup>30</sup> Todos estos grupos en sus inicios tuvieron como componente común, el financiamiento de las élites regionales, y en algunos casos, la participación de miembros de las Fuerzas Armadas oficiales. Durante el periodo 1994-1997, se gestó un proceso de unificación de todos estos

<sup>27</sup> Por la anterior, algunos autores afirman que el ELN se encuentra ante una inminente derrota militar, razón por la cual han decidido jugársela en el plano político a través de su propuesta de Convención Nacional para un eventual proceso de paz con el gobierno (Pizarro, 2004).

<sup>28</sup> La Ley 35 de 1982 concedió amnistía general para todos los autores de crímenes políticos (rebelión, sedición y asonada) y autorizaba la financiación de programas para la rehabilitación y reinserción de los alzados en armas, los cuales incluían programas de rehabilitación, dotación de tierras y educación, entre otros. De la misma forma, la Ley 49 de 1985 le otorgó una autorización al Presidente de la República para conceder indulto a condenados por este tipo de delitos, con la posibilidad de extenderlo a delitos conexos.

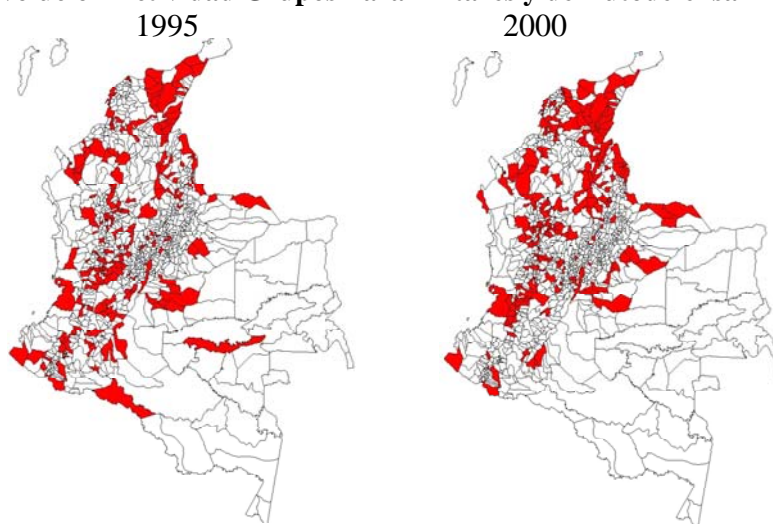
<sup>29</sup> Carlos Medina, *Autodefensas, Paramilitares y Narcotráfico en Colombia*, Bogotá: Documentos Periodísticos, 1990.

<sup>30</sup> Dentro de estos se encuentran; Las Autodefensas de Córdoba y Urabá de los hermanos Castaño, las Autodefensas de Ramón Isaza en el Magdalena Medio, los grupos armados de los arroceros de San Martín en Meta, las Autodefensas de los ganaderos y comerciantes de Santander, los grupos armados de algunos ingenios en el Valle del Cauca, las Autodefensas de Cundinamarca comandadas por el "Águila" y los grupos armados de los narcotraficantes en Arauca, Putumayo y Caquetá.

grupos armados ilegales, creándose así las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), movimiento unificado bajo un solo mando, el Estado Mayor, conformado por líderes de grupos regionales.

Al final de los noventa, los grupos paramilitares y de autodefensa se expandieron por todo el territorio nacional, obteniendo una gran movilidad y poder ofensivo.<sup>31</sup> Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el 2002 existían en Colombia 22 grupos paramilitares repartidos en 28 departamentos. El número de hombres en armas de las AUC también ha crecido aceleradamente, pasando de 3,800 en 1997 a 13,000 en el 2003. Este crecimiento es el resultado de la estrategia adoptada por el Comando Mayor de la AUC, de expandir sus frentes a todos los territorios en los cuales las guerrilla ejerza control (mapas 8 y 9). De esta forma, las AUC emprendieron una lucha por territorios estratégicos y de gran potencial económico para las guerrillas, como las zonas cocaleras en el Urabá, Putumayo y en el sur de Bolívar y ciudades como Barrancabermeja y Cúcuta.

### Mapas 8 y 9. Evolución Actividad Grupos Paramilitares y de Autodefensa



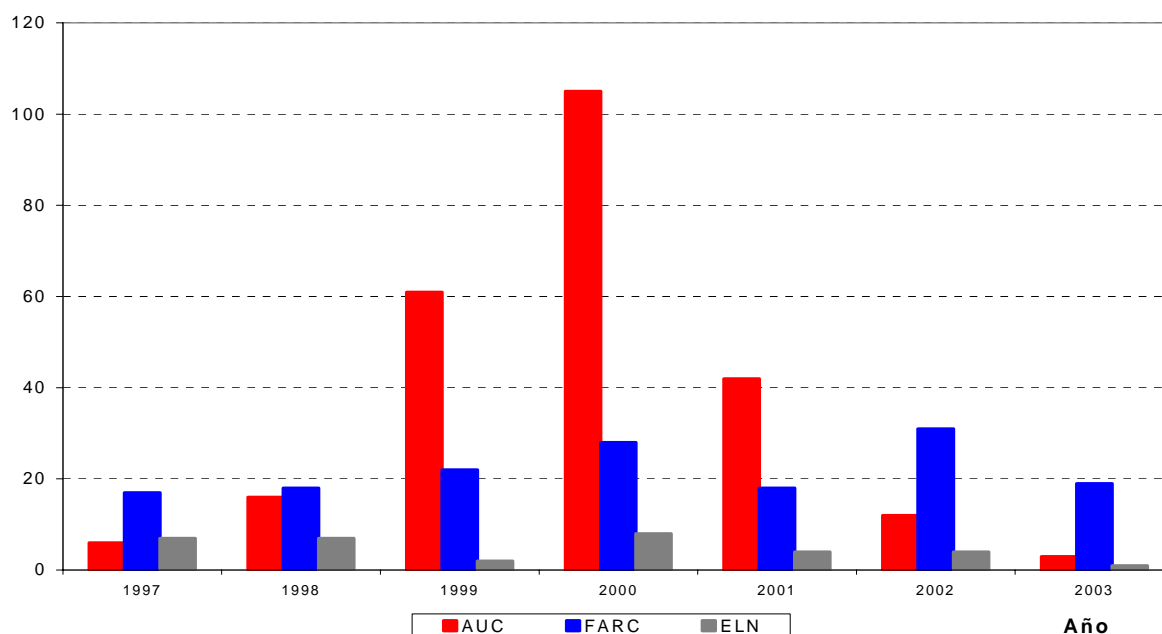
Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Según Lair desde los años ochenta los grupos paramilitares han competido por el control a las poblaciones, los recursos y los “corredores estratégicos” de los distintos mercados ilegales.<sup>32</sup> No se limitaron a actividades defensivas sino que tomaron una estrategia político-militar ofensiva persiguiendo y atacando a la guerrilla en sus áreas de influencia y sus bastiones. Para obtener el control en estas zonas las AUC realizaron asesinatos selectivos y masacres (gráfico 3) con el objetivo de eliminar el apoyo social de la guerrilla en estas regiones.<sup>33</sup> De hecho, las AUC son el grupo que más se ha visto involucrado en masacres y asesinatos colectivos.

<sup>31</sup> Una corta historia de las autodefensas y paramilitares desde los años sesenta esta en Nazih Richani, *Systems of Violence, The Political Economy of War and Peace in Colombia*, New York: State University of New York Press, 2002.

<sup>32</sup> Lair (2004).

<sup>33</sup> Mauricio Romero, *Paramilitares y Autodefensas 1982-2003*, Bogotá: Planeta, 2003.

**Grafico 3. Masacres cometidas por grupos armados ilegales, 1997-2003<sup>34</sup>**

Fuente: Observatorio de DDHH, Vicepresidencia de la Republica

Las AUC han logrado gran influencia en el campo local y regional pues controlan tanto en el campo político como en el uso de los recursos para la inversión pública. En adición, han logrado tener un control importante de los cultivos de hoja de coca y del narcotráfico en regiones como el Putumayo, Nariño y la Costa Caribe que le han multiplicado su capacidad financiera.<sup>35</sup> Además de ser uno de los mayores perpetradores de violencia contra la población civil se convirtieron durante los diálogos del Caguán en un obstáculo en las negociaciones de paz entre el Estado y las guerrillas.<sup>36</sup>

Hoy por hoy, las AUC se encuentran en proceso de negociación con el Estado cuyo objetivo es la desmovilización y el cese de la violencia. Sin embargo, las AUC exigen ser reconocidas como un movimiento político e independiente. Sin embargo, sus evidentes vínculos con el narcotráfico, así como sus prácticas criminales, dificultan la negociación política con las de las AUC.<sup>37</sup>

### Estado, Descentralización y Conflicto

Hace algún tiempo la hipótesis dominante para la explicación de la expansión y consolidación de los grupos ilegales, en particular, de la guerrilla, era la precariedad del Estado colombiano, especialmente en áreas rurales: El Estado había sido incapaz de prestar los servicios sociales y bienes públicos básicos tales como educación, salud, servicios públicos. En adición, también había fracasado en la provisión de justicia y en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Se afirmaba entonces que falta de bienes públicos y servicios sociales

<sup>34</sup> Estas masacres hacen referencia al homicidio de más de cuatro personas en un mismo lugar.

<sup>35</sup> Ana Maria Díaz & Fabio Sánchez, 'Geografía de los cultivos ilícitos y conflicto armado en Colombia', Documento CEDE No. 2004-18, Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes, 2004.

<sup>36</sup> Cabe mencionar que durante las negociaciones de paz entre las FARC y el gobierno Pastrana (1998-2002), las FARC suspendieron en varias ocasiones los diálogos de paz aduciendo pocos resultados por parte del gobierno en la lucha contra el paramilitarismo.

<sup>37</sup> Pizarro (2004).

alimentaba el descontento popular que a la larga se traducía en activada guerrilla. No obstante, esta hipótesis ha sido cuestionada por algunos estudios recientes,<sup>38</sup> que muestran cómo la presencia estatal tiene un bajo poder explicativo en la expansión de la actividad armada. Estos estudios sostienen que, independientemente de la presencia estatal, la expansión del conflicto ha tenido lugar en los municipios más urbanizados, con importantes recursos naturales y de gran actividad económica.<sup>39</sup>

Sin embargo, para explicar la expansión del conflicto armado no basta con afirmar que ha obedecido menos a queja y más a avaricia,<sup>40</sup> sino que esa explicación debe ser enmarcada dentro de los cambios institucionales que ha tenido el Estado.<sup>41</sup> No es lo mismo la evolución y expansión del conflicto en países de regímenes despóticos y centralizados que en países que han optado por una mayor descentralización y apertura de la vida política local. El segundo caso puede ofrecer, paradójicamente, más oportunidades a los grupos irregulares para expandirse y afianzarse. La razón para ello es doble. Por un lado, los gobiernos locales cuentan con menos capacidad represiva que el gobierno central lo que hace que los dirigentes locales sean más susceptibles de ser intimidados, y por otro, en la medida en que se transfieren más recursos a los gobiernos locales aumenta el ‘botón’ de depredación de los grupos irregulares. Así, la descentralización ofrece oportunidades tanto para profundizar la influencia política de los grupos irregulares como para incrementar sus fuentes de financiación.

La siguiente sección contiene los aspectos más relevantes de la descentralización en Colombia desde mediados de la década de lo ochenta. Se mostrar  como la descentralización al tiempo que redujo el papel de las llamadas ‘condiciones objetivas’ del conflicto al permitir un avance sin precedentes de los indicadores sociales facilitó la labor de los grupos irregulares al permitirles nuevas oportunidades de control territorial y de recursos de financiación.

### ***El proceso de la descentralización en Colombia: Objetivos y avances***

A mediados de los años ochenta, se inició el proceso de descentralización en Colombia cuyos objetivos eran aumentar la provisión de bienes y servicios públicos locales, y el fortalecimiento de la democracia a nivel municipal. Desde sus inicios, se combinó la descentralización política con descentralización administrativa. Hasta principios de la década de los ochenta, el Estado colombiano era fuertemente centralizado. Las decisiones de gasto se tomaban en los organismos del Gobierno Central mientras el Congreso servía como mediador entre el Gobierno Nacional y las regiones. En este sentido, el propósito inicial de la descentralización se ubicó sobre tres esferas: la política, la administrativa y la fiscal.

<sup>38</sup> Ver Martha Bottia, ‘La presencia y expansión municipal de las FARC: es avaricia y contagio, mas que ausencia estatal’, *Documento CEDE* No. 2003-03, Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes, 2003; Rubio (2002); Echandi  (1999).

<sup>39</sup> Bottia (2003); Salazar (2005).

<sup>40</sup> Paul Collier, *Greed and Grievance in Civil Wars*, Washington DC: World Bank, 2000.

<sup>41</sup> Medina ha criticado fuertemente la versión del conflicto del lado de la ‘oferta’ cuyo vocero más importante es Collier (2000), en parte porque la violencia y el conflicto pueden tener ‘múltiples equilibrios’ lo que implica que los análisis de basados en corte transversales sean no solamente incompletos sino equivocados. Sin embargo, tanto el análisis histórico de los grupos irregulares y el marco institucional que enmarca su actuación como la estrategia de comparar municipios con características similares permiten superar esa crítica (Luis Medina, ‘A Critique of the ‘Resource based’ Theory of the Colombia’s Civil War’, presentado en la reunión de la Latin American Studies Association conference, Las Vegas, octubre 2004).

El componente político de la descentralización buscaba la superación de una estructura política cerrada, caracterizada por la exclusión de amplios sectores sociales y fuerzas políticas.<sup>42</sup> Según el Departamento Nacional de Planeación, la descentralización política buscaba tres objetivos: consolidar la democracia, desarrollar la democracia participativa y directa, y aumentar la gobernabilidad.<sup>43</sup> A través de la descentralización se buscaba acercar a gobierno y ciudadanos para mejorar la capacidad institucional, combatir la corrupción y aumentar el margen de gobernabilidad. Además, y fundado sobre el desarrollo de la democracia participativa, se busca eliminar la tradición bipartidista, aumentando la participación en las instancias políticas de partidos diferentes a los tradicionales. Otro de los componentes fue la descentralización administrativa. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, se buscaba profundizar la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración, siguiendo el criterio de asignación y provisión de bienes públicos a cargo de los municipios, seguimiento y control a los departamentos, y la definición y diseño de políticas y estrategias, al gobierno central.<sup>44</sup>

La descentralización administrativa brindó facultades a las autoridades locales para ejecutar presupuestos, planear actividades, ordenar gasto y ejercer contratación. A pesar de los límites que impone la descentralización en términos de ordenamiento y ejecución del presupuesto, en muchos municipios con alta presencia y actividad de grupos ilegales, éste mecanismo se ha agudizado y aparece como una forma alternativa de depredación en la nueva modalidad de “clientelismo armado”.<sup>45</sup> En cuanto a la descentralización fiscal, las reformas apuntaron a garantizar un mínimo de recursos a las entidades territoriales, para que éstas puedan atender sus nuevas competencias y cumplir con sus funciones. Se buscó incrementar las transferencias automáticas y semiautomáticas del nivel central, reasignando recursos y creando nuevos sectores para el desarrollo local.<sup>46</sup>

Para propósitos analíticos, se presentará la evolución de la descentralización en dos etapas: La primera, que se desarrolla en la década de los ochenta, comprendió un conjunto de medidas fiscales que buscaban fortalecer y reorganizar las finanzas de las entidades territoriales. La segunda, que surgió con la Constitución de 1991, le dio un impulso definitivo al proceso descentralizador y convirtió al Estado colombiano en uno de los más descentralizados de América Latina. La segunda etapa fue complementada década de los noventa, en la cual se realizaron un conjunto de reformas fiscales que desarrollaron la Constitución y replantearon algunos de sus artículos.

### **1. Primera etapa: la elección popular de alcaldes**

La reforma descentralista de los ochenta se realizó en un contexto de frágil democracia económica y social lo que dificultaba el fortalecimiento de la democracia política. En adición, las fuerzas del Estado habían perdido el monopolio en el uso de la fuerza y por

---

<sup>42</sup> Diana Hoyos & Marcela Ceballos, ‘Tendencias electorales bajo la descentralización, 1998-2002’, *Crisis States Working Papers*, 57, London: Crisis States Research Centre, London School of Economics, 2004.

<sup>43</sup> Departamento Nacional de Planeación, *Evaluación de la descentralización*, 3 tomos, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2002a.

<sup>44</sup> Departamento Nacional de Planeación, *Hacia un Estado Comunitario, Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006)*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2002b.

<sup>45</sup> Pizarro (2004).

<sup>46</sup> DNP (2002b). La reasignación de recursos para el desarrollo local, incluyó la creación de nuevos sectores en la actividad pública. Explícitamente se dio mayor importancia a servicios de agua potable y saneamiento básico, cultura, recreación, deporte, vivienda de interés social, entre otros.

acción del narcotráfico la justicia se encontraba en extremo debilitada.<sup>47</sup> Por otro lado, los gobiernos locales mostraban baja capacidad de acción por su débil base fiscal y escaso margen de maniobra político además de un avance lento en los indicadores sociales reflejado en baja cobertura de servicios públicos y sociales. A lo anterior habría que sumar la presencia de grupos armados ilegales que se constituyeron en un tipo de “Estado embrionario” en aquellas regiones donde existía una mínima o nula presencia del Estado.<sup>48</sup>

La elección popular de alcaldes a partir de 1988, fue una de los primeros y más importantes avances de la descentralización política. El proceso descentralizador en su primera etapa, siguió una estrategia integral que combinó cambios en materia fiscal, política y administrativa cuyo objetivo era de generar un impacto significativo sobre el problema fundamental de la legitimidad.

## **2. Segunda Etapa: La Constitución Política de 1991 y la profundización de la descentralización**

La Constitución de 1991 formaliza y eleva al rango constitucional las transferencias a los gobiernos locales, y la elección popular de alcaldes y gobernadores y da las bases para una profundización del proceso descentralizador, en particular en lo referente a otorgar más recursos a los gobiernos locales. Los aspectos más importantes de este proceso son cuatro, a saber. a) El gobierno nacional debe transferir la mitad de los recursos recaudados a los gobiernos locales; b) el grueso de los recursos transferidos se destinen principalmente a educación y salud; c) alcaldes y gobernadores elegidos deben administrar los recursos y aumentar el esfuerzo fiscal propio; d) fortalecimiento de la democracia participativa por medio de la creación de mecanismos de participación.<sup>49</sup> Para fortalecer la continuidad en los planes de gobierno local se aumentó el período de los alcaldes y gobernadores de dos a tres años.

El periodo 1999-2001, se puede catalogar como uno de profundización en el proceso descentralizador, en el cual se promulgan estatutos de tipo fiscal como la Ley 549/1999 de Creación del Fondo de Pensiones Territoriales, la Ley 617/2000 de Racionalización del Gasto Público en las Entidades Territoriales y la Ley 619/2000, la cual modificó la ley de regalías municipales de 1994.<sup>50</sup> En adición, se crea el Sistema Nacional de Participaciones poniendo en una sola bolsa el antiguo ‘Situado Fiscal’ dirigido a los departamentos y las participaciones municipales.

### **3.2. Descentralización, Presencia Estatal y Recursos Municipales**

Al mismo tiempo que el gobierno nacional delegó las responsabilidades administrativas a los municipios, los recursos locales -en particular las transferencias- aumentaron de forma

<sup>47</sup> Fabio Sánchez & Jairo Núñez, ‘Determinantes del Crimen Violento en un país altamente violento: el caso de Colombia’, in *Economía, Crimen y Conflicto*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2000; Juan Carlos Echeverry & Partow Zeinab, ‘Por qué la justicia responde al crimen: el caso de la cocaína en Colombia’, en Mauricio Cárdenas & Roberto Steiner (eds), *Corrupción, Crimen y Justicia. Una perspectiva económica*, Bogotá: TM Editores, LACEA, 1998.

<sup>48</sup> Ver Hoyos & Ceballos (2004).

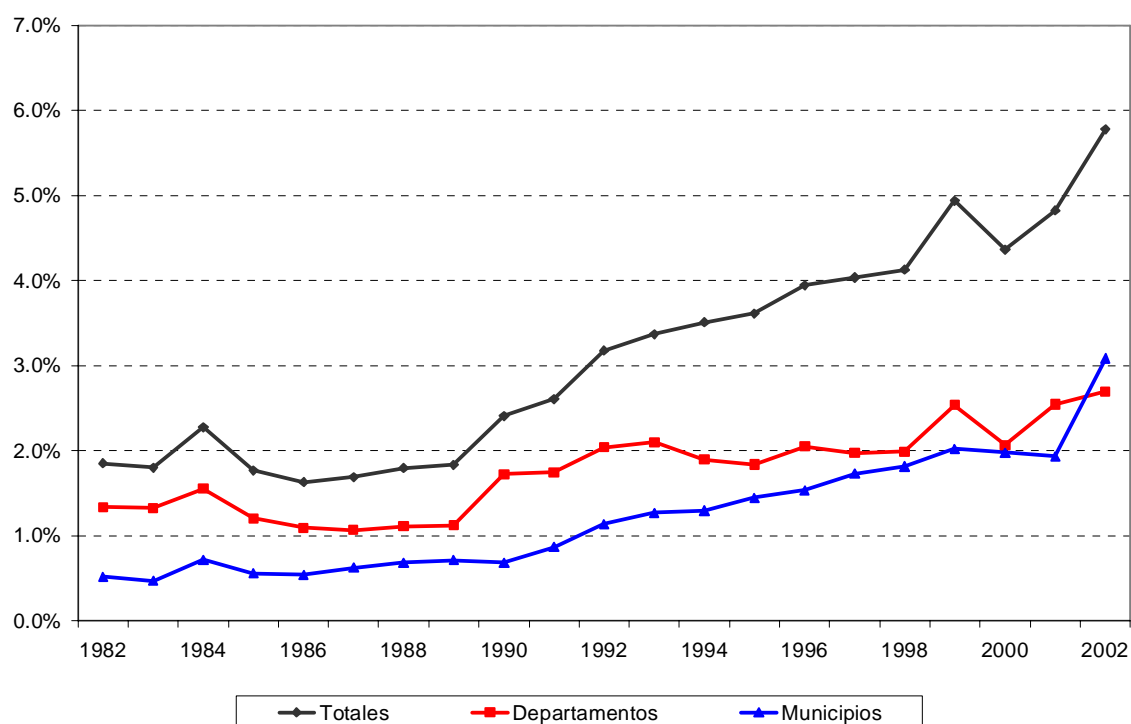
<sup>49</sup> Alberto Alesina, Alberto Carrasquilla & Juan Echevarría, ‘Descentralización en Colombia’, in *Reformas Institucionales en Colombia*, Fedesarrollo- Alfaomega, 2002; DNP (2002a).

<sup>50</sup> La Ley 549 de 1999 estableció las normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, creándose de esta forma el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales. La Ley 617 de 2000, la cual buscaba aprobar medidas de saneamiento fiscal de las entidades territoriales, propuso un ajuste en el gasto de los entes territoriales creando una nueva categorización de los municipios y departamentos.



vertiginosa. La gráfica 4 muestra la evolución de las transferencias como porcentaje del producto interno bruto. Según los datos, durante el periodo 1982-2002, las transferencias totales pasaron de representar el 1,9 % del producto a ser casi el 6% del producto nacional en el año 2002. Sin embargo, este incremento obedece principalmente al aumento en las transferencias municipales, las cuales pasaron de 0,5% a una del 3,1% del PIB, superando de esta forma, la magnitud de las transferencias departamentales (gráfico 4). Igualmente, el gasto social descentralizado aumentó considerablemente principalmente en educación, salud, seguridad social y empleo, lo que disparó el gasto publico territorial durante los noventas. De esta forma, los gobiernos locales pasaron a manejar cuantiosos recursos que los hicieron tremendamente atractivos como fuente de financiación de los grupos irregulares.

**Gráfico 4. Transferencias (% del PIB), 1982-2002**



Fuente: DNP, calculo de los autores

Los resultados de la descentralización en términos de participación política y desarrollo institucional son mixtos. Por un lado, la descentralización política ha estado acompañada por el surgimiento de nuevas alternativas políticas. En las primeras elecciones locales, celebradas en 1988, más del 85% de los alcaldes electos pertenecía a uno de los dos partidos tradicionales. Sin embargo, estos partidos han perdido su predominio ante nuevas coaliciones, movimientos cívicos y candidatos independientes, los cuales han alcanzado votaciones muy altas en los últimos años.<sup>51</sup> De la misma forma, la introducción de la reelección de alcaldes y gobernadores -implementada a partir de la Constitución de 1991- ha permitido a los votantes disponer de mecanismos de sanción o premio electoral. Así, durante el periodo 1988-1997, en

<sup>51</sup> En las elecciones del 2003, más del 55% de los alcaldes elegidos pertenecía a coaliciones o movimientos que no se registraron dentro de los dos partidos tradicionales.

316 municipios un alcalde ha sido reelegido en dos ocasiones y en 20 ha sido elegido en tres, lo cual sugiere un reconocimiento a la gestión de los gobiernos locales.<sup>52</sup>

Los resultados de este proceso en términos de servicios sociales, como educación, salud y servicios públicos, han sido importantes. El sector educativo tuvo grandes avances durante la década de los noventa. La descentralización ha favorecido la disminución de la tasa de analfabetismo, los incrementos en las coberturas de todos los niveles y los mayores niveles de escolaridad generales. Por ejemplo, la cobertura secundaria pasó de 48% en 1990 al 75% en el 2000 principalmente por el aumento de cupos oficiales y en el quintil de ingreso más pobre de la población, tanto en zonas rurales como urbanas.<sup>53</sup> De igual forma, el régimen subsidiado en salud le ha permitido el acceso a ese servicio a más del 60% de las familias de menores ingresos. Por su parte, también ha habido aumentos importantes en las tasas de accesos a acueducto y alcantarillado. En síntesis, los logros sociales bajo la descentralización han sido cuantiosos y aunque existen importantes diferencias regionales en cuanto a los avances sociales, las ‘causas objetivas’ del conflicto (el motivo quejas de Collier)<sup>54</sup> originadas en la falta de provisión de bienes públicos y servicios sociales han disminuido en forma considerable.

### ***Efectos del conflicto sobre los gobiernos locales***

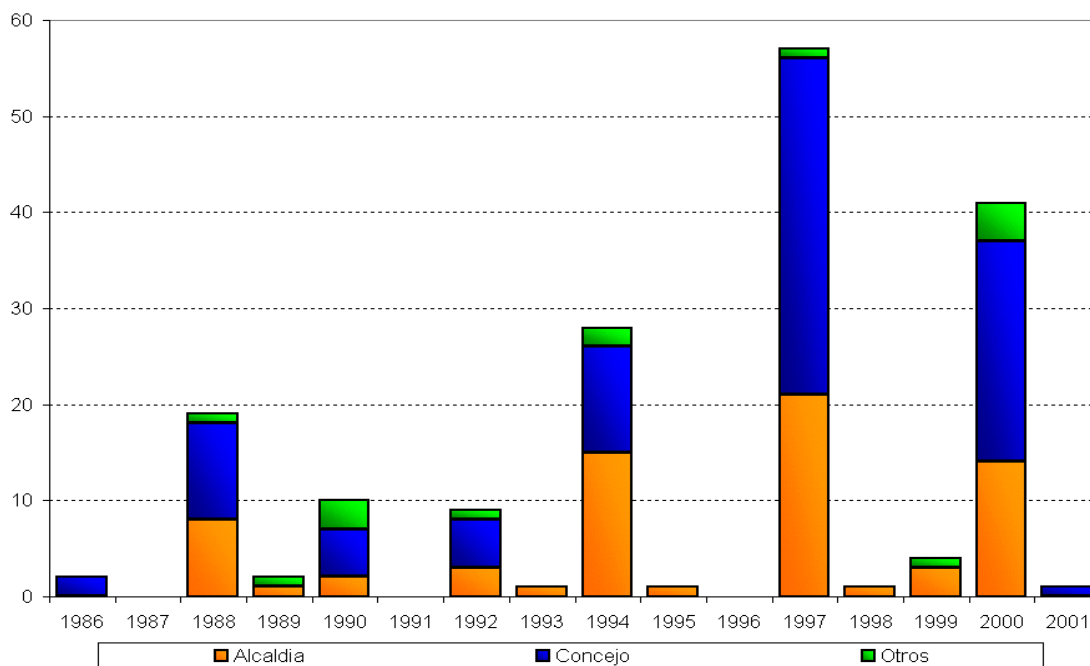
Como se señaló, el proceso de descentralización coincidió con un gran aumento en la intensidad del conflicto armado. De hecho, en un gran número de municipios y el proceso electoral y la gestión de los gobiernos se ha visto seriamente restringida por grupos irregulares y la violencia política. Así, la mayor profundización de la vida política municipal se convirtió en un medio a través del cual los grupos irregulares afianzaron su influencia sobre la población y fortalecieron el control territorial. La influencia de los grupos irregulares sobre la vida política municipal se expresa de varias formas, entre ellas la presión directa que ejercen los grupos armados sobre el proceso electoral, ya sea protegiendo a los candidatos ‘amigos’, amenazando y asesinando a los que no lo son, o atemorizando a los votantes. Esto ha restringido el proceso electoral, la participación política y la misma competencia electoral (elecciones con solo un candidato) en gran número de municipios. La mencionada presión se ha reflejado en la enorme magnitud de la violencia contra candidatos a cargos públicos locales. Según datos de la Presidencia de la República durante el período 1988-2001, los grupos armados ilegales asesinaron un total de 70 candidatos a alcaldías, 92 a concejos y 14 a otros tipos de cargos públicos, siendo 1997 el año más crítico con 57 candidatos asesinados, 100 secuestrados y 369 retirados de la contienda electoral por presión de los actores armados (ver gráficas 5 y 6).

---

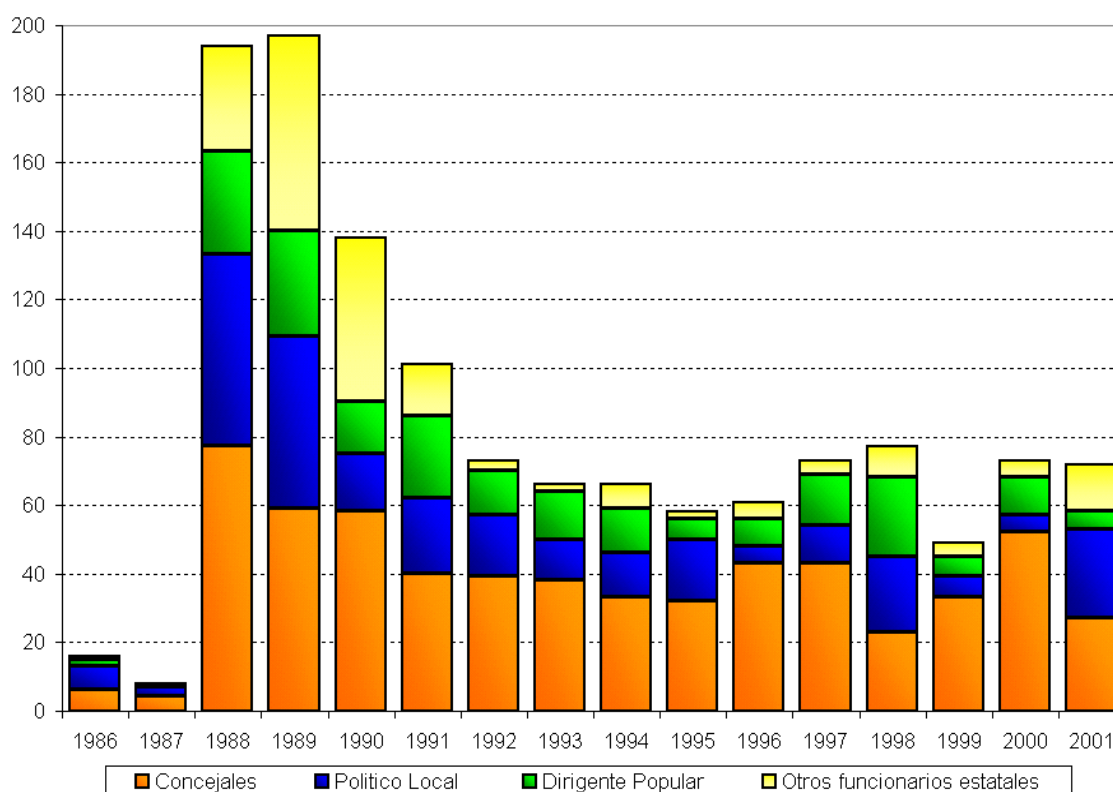
Alberto Maldonado, ‘Avances y resultados de la Descentralización política en Colombia’, *Archivos de Economía*, 163, Bogotá: National Planning Department, 2001.<sup>52</sup>

<sup>53</sup> Fabio Sánchez & Jairo Núñez, ‘Descentralización, Pobreza y Acceso a los Servicios Sociales. ¿Quién se Beneficia del Gasto Público en los Noventa?’, *Documento CEDE 99-04*, Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes, 1999.

<sup>54</sup> Collier (2000).

**Grafico 5. Asesinato de Candidatos, 1986-2001**

Fuente: Observatorio de DDHH, Vicepresidencia de la Republica

**Grafico 6. Asesinato de Dirigentes, 1986-2001**

Fuente: Observatorio de DDHH, Vicepresidencia de la Republica

Como ya se mencionó, el proceso descentralizador trajo consigo la asignación de responsabilidades administrativas a los municipios y al mismo tiempo un gran aumento en los recursos locales. Esta situación ha sido aprovechada por los grupos armados ilegales para

obtener control sobre los gobiernos locales y de esta forma fortalecer sus estrategias económicas, políticas y militares. Como lo explica Rangel:

Sin lugar a dudas, el impacto en la vida municipal ocasionado por la descentralización política, fiscal y administrativa...no ha pasado inadvertido para los grupos guerrilleros. Muy rápidamente comprendieron que a partir de estas reformas el municipio sería un renovado centro de gravedad determinante en la vida regional.<sup>55</sup>

Como se mencionó arriba las reformas implementadas permitieron a los municipios tener una mayor autonomía en el manejo de los recursos. Esto, sumado a la autonomía política, llevó a que los gobiernos municipales adquirieran una mayor importancia para los grupos armados, convirtiéndose en fuente de financiamiento y apoyo político. Adicionalmente, a través de la presión armada sobre los gobiernos locales, las guerrillas han buscado desestabilizar las instituciones estatales y entorpecer la gestión local, como argumenta Rangel:

Es por esta razón que guerrilla se propuso,..., copar y penetrar las entidades administrativas y de gobierno regional y municipal para condicionarlo y bloquearlo, desestabilizando su acción y sus instituciones.<sup>56</sup>

Así, los grupos armados han promovido sobre los gobiernos municipales el llamado 'clientelismo armado', que se expresa en la apropiación por parte de estos grupos de los bienes y recursos públicos a través del uso de la violencia. Al igual que en el clientelismo tradicional los grupos armados irregulares influyen en la contratación de obras públicas, o se apropian de un porcentaje de los recursos municipales a través de exigencias de pagos a contratistas, entre otros. De esta forma, los actores armados ilegales han moldeado la distribución del gasto público municipal en muchas regiones del país.<sup>57</sup>

Al igual que el proceso electoral, la gestión de los gobiernos locales ha estado restringida en un gran número de municipios como consecuencia de la presión por parte de actores armados. Esta presión armada es llevada a cabo por medio de amenazas, secuestros y asesinatos a dirigentes o funcionarios públicos. Esta violencia contra autoridades, dirigentes y funcionarios locales se dispara a partir de 1988, año en el cual entró en vigencia la elección popular de alcaldes. Como se observa, esta violencia se intensifica en los años posteriores y nunca vuelve a los niveles anteriores al inicio de la descentralización, donde este tipo de violencia política era prácticamente inexistente (ver gráfica 6).

Las estadísticas sobre amenazas, secuestros y asesinatos de dirigentes y funcionarios públicos son alarmantes. Según datos de la Confederación de Municipios, en el pasado reciente se encontraban amenazados 554 alcaldes (aproximadamente 50% del total de alcaldes) en todo el territorio nacional, lo cual llevó a que muchos de ellos gobiernan a distancia. Según el Observatorio de DDHH de la Vicepresidencia de la República, durante el periodo 1988-2001 fueron asesinados 131 alcaldes, 461 concejales, 291 dirigentes políticos locales, 214 líderes populares, 185 dirigentes sindicales y más de 550 funcionarios estatales.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> Alfredo Rangel, 'El poder local: objetivo actual de la guerrilla', in *Descentralización y Orden Público*, Bogotá: Fescol and Milenio, 1997, p.54.

<sup>56</sup> Rangel (1997), p.55.

<sup>57</sup> Rangel (2001).

<sup>58</sup> Dentro de los funcionarios públicos se encuentran; inspectores de policía, profesores oficiales, funcionarios judiciales, funcionarios del INPEC, entre otros.

Al explicar el aumento de la violencia contra dirigentes y funcionarios públicos a partir de 1988 Romero argumenta que la descentralización – la cual buscaba legitimar los gobiernos locales y de esta forma deslegitimar la lucha armada – tuvo un efecto contrario debido a las características del conflicto en la que se desarrolló. La creciente competencia política, impulsada por la descentralización escaló la violencia política, al exacerbar la rivalidad entre los que pedían un cambio en el sistema político y los que defendían el status quo. De esta forma, Romero explica como la violencia contra autoridades y funcionarios es el resultado de la competencia política de los grupos armados irregulares diferentes regiones, que se convierten en parte del proceso político de un gran número de municipios.<sup>59</sup> Más recientemente Duncan ha mostrado como las autodefensas ilegales con sus estructuras mafiosas han comenzado a influir los espacios políticos y la contratación de los grandes centros urbanos utilizando la intimidación y la violencia.<sup>60</sup>

### ***Conflicto armado y Justicia: el debilitamiento del Estado***

La justicia tiene un efecto importante de contención y disuasión sobre la actividad criminal como la han señalado diversos estudios.<sup>61</sup> Sin embargo, en un contexto de conflicto armado la justicia se debilita lo que a su vez permite y facilita el accionar de los grupos armados ilegales. De hecho, los grupos irregulares afectan la provisión de justicia, por un lado, a través de la intimidación o eliminación directa de jueces y fiscales, y por otro, vía congestión del sistema judicial expresado en el escalamiento de la actividad delictiva y criminal frente al cual el sistema de justicia tiene una capacidad de respuesta limitada. Así, la provisión de justicia incide sobre el conflicto armado y que éste al mismo tiempo influye sobre la provisión de la justicia.

El sistema judicial no pudo responder ante la fuerte escalada de la actividad armada y delictiva que experimentó Colombia en los noventa, lo que deterioro la provisión de justicia. La evidencia presentada en la gráfica 7 corrobora las anteriores afirmaciones pues muestra la relación negativa entre eficiencia de la justicia (medida como el número de capturas por homicidio sobre el número de homicidios) y la actividad armada departamental.<sup>62</sup> Se observa como los departamentos con niveles de justicia bajos experimentaron mayores niveles de actividad armada. Asimismo, los departamentos con altos niveles de actividad armada experimentaron mayores deterioros en la eficiencia de la justicia, siendo Arauca y Guaviare los casos más dramáticos.<sup>63</sup>

---

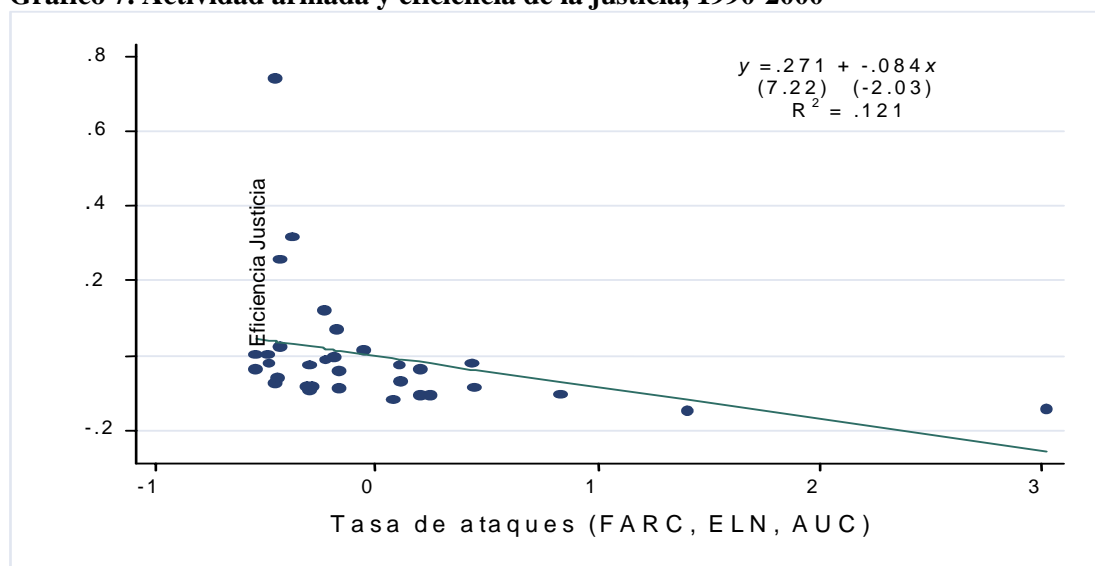
<sup>59</sup> Romero (2003).

<sup>60</sup> Gustavo Duncan, 'Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbano de los señores de la guerra', *Documento CEDE*. 2005-02. Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes, 2005.

<sup>61</sup> Mauricio Rubio, *Crimen e Impunidad*, Bogotá: Tercer Mundo-Universidad de Los Andes, 1999; Mauricio Rubio, 'Violencia y conflicto en los noventa', *Coyuntura Social*, 22 (1999); Fabio Sánchez, Ana Maria Díaz & Michel Formisano, 'Conflicto, Violencia y Actividad Criminal en Colombia: un Análisis Espacial', *Documento CEDE* No. 2003-05, Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes, 2003; Diaz & Sánchez (2004). Estos estudios toman la eficiencia de la justicia como determinante del crimen violento (homicidios y secuestros) y la actividad armada ilegal.

<sup>62</sup> Se tomo el promedio durante el periodo 1990-2000 de la actividad armada de las FARC, el ELN y las AUC y de la eficiencia de la justicia (número de capturas por homicidio/número de homicidios), todo esto a nivel departamental.

<sup>63</sup> Arauca experimento la tasa de ataques departamental mas alta y un deterioro en el indicador de eficiencia pasando de 10% en el año 1990 a 3,2% en el 2000. De la misma forma, Guaviare, departamento que experimento una escalada en la actividad armada, paso de tener un indicador de eficiencia de 43% en 1989 a uno de 17% en el 2000.

**Grafico 7. Actividad armada y eficiencia de la justicia, 1990-2000**

Fuente: DNP, Policía Nacional, cálculos de los autores

Para determinar el efecto de la actividad de los grupos armados ilegales sobre el funcionamiento de la justicia municipal en el año 2003 – año para el cual hay estadísticas municipales de personas capturadas – se utilizó la metodología de emparejamiento (*matching estimators*) a partir de un modelo probabilístico a nivel municipal.<sup>64</sup> Esta metodología nos permite saber cual hubiera sido el desempeño de la justicia – en términos de capturas sobre delitos – en municipios con actividad armada *si estos no hubieran tenido* este tipo de actividad. Lo primero que se hizo fue estimar la probabilidad de que un municipio haya experimentado actividad armada por parte de cualquier grupo armado (FARC, ELN y AUC) durante el año 2002. En esta primera estimación se utilizaron como variables explicativas características geográficas, socioeconómicas, actividad económica y variables de persistencia y difusión de la actividad armada (ver adelante). La probabilidad estimada se utiliza para realizar el emparejamiento a través de la metodología de emparejamiento (*matching estimators*), la cual consiste en generar un grupo de control que permite comparar el efecto de la actividad armada con municipios que tienen igual probabilidad de experimentar dicha actividad pero no la experimentaron, es decir, se compara cada municipio con actividad armada con el más parecido en cuanto a sus características socioeconómicas, geográficas, políticas, etc., pero sin dicha actividad. Los resultados del ejercicio están presentados en el cuadro 1.

El cuadro 1 muestra los resultados de la diferencia en la eficacia de la justicia en el año 2003 en aquellos municipios con actividad armada ilegal y sin ella, para 1004 municipios, que son casi la totalidad de los municipios colombianos. Según las estadísticas del DNP y la Presidencia de la República, en el año 2002 448 municipios presentaron actividad de al menos uno de los grupos armados. La diferencia entre la eficiencia de la justicia promedio de estos municipios y los del grupo de control (los que tienen probabilidad similar de presentar actividad armada pero no la tuvieron) es negativa y estadísticamente significativa. En los municipios “controles” (sin actividad armada) se presentaron alrededor de 10 capturas por cada 100 delitos mientras que en los municipios con actividad armada se presentaron 8.5 capturas por cada 100 delitos, es decir, 15% menos. Esta diferencia, en términos de capturas,

<sup>64</sup> Se tomaron datos sobre el total de capturas realizadas por la policía en el 2003. Igualmente, para calcular el índice de eficiencia de la justicia se tomó el número total de delitos reportados por la Policía Nacional, todos estos a nivel municipal.

representa en promedio, 71 capturas menos en municipios con actividad armada en comparación con los controles. Si multiplicáramos esta diferencia por el número de municipios con dicha actividad (448) se obtendría una diferencia de 31,808 capturas, las cuales representan aproximadamente el 12% del total de capturas realizadas por la policía en el 2003. Estos resultados muestran el efecto negativo que tiene la actividad armada ilegal sobre el funcionamiento del sistema judicial.

**Cuadro 1. Diferencias en la eficacia de la justicia como consecuencia de la actividad armada de los grupos ilegales.**

| Variable                                   | Promedio tratados | Promedio Controles | Diferencia |
|--|-------------------|--------------------|------------|
| Índice de Eficiencia de Justicia Municipal | 0.0855            | 0.1004             | -0.10148*  |
| No Tratados:556, Tratados:448              |                   |                    |            |
| Matching Method neighbor                   |                   |                    |            |
| *Significancia al 95%                      |                   |                    |            |

La anterior sección permite concluir que la actividad armada a nivel local deteriora el funcionamiento de la justicia a través de diversos mecanismos como la intimidación y desaliento de jueces y policías, el congestionamiento del aparato judicial y la creación de un ambiente de impunidad para delincuentes comunes. El debilitamiento de la justicia es requisito para el avance y control de los grupos irregulares sobre el gobierno y la sociedad a nivel local y regional.

**Evidencia Empírica sobre descentralización y conflicto**

**Metodología**

Como este trabajo tiene como propósito determinar las variables asociadas con la actividad de los grupos armados ilegales tanto a lo largo de tiempo como geográficamente se debe utilizar una metodología que recoja esos dos aspectos. En primer lugar, dado el carácter geográfico de las variables dependientes utilizadas en este trabajo, puede existir correlación ya sea con la variable dependiente en los municipios vecinos como con las variables explicativas de locales y vecinos del municipio o departamento. Así, la actividad de los grupos irregulares en un municipio puede estar correlacionada con la actividad de los grupos irregulares en el municipio vecino, con las condiciones sociales de los vecinos o con factores generadores de violencia en los vecinos. En este sentido, se deben utilizar técnicas econométricas que capten las mencionadas relaciones. Por lo tanto, la actividad de los grupos irregulares no sólo depende de las características de cada municipio sino también de la actividad y los valores de otras variables en los municipios vecinos.<sup>65</sup>

El modelo a estimar será entonces de la siguiente forma

$$Y_{i,t} = \rho * WI * Y_{s,t} + X_{i,t} * \beta + X_{s,t} * WI * \delta + u_{i,t}; \quad (1)$$

<sup>65</sup> La autocorrelación espacial de la variable dependiente no es considerada por la econometría estándar (MCO, corte transversal); esto viola el principio de independencia de las observaciones. Esta incorrecta especificación genera residuos correlacionados y conduce a una sobrevaloración de la varianza del vector de estimadores. También sesga la varianza residual, invalidando así los resultados de las inferencias estadísticas basadas en el test de t-student y al tiempo aumentando el valor del R2.

Donde  $Y_{i,t}$  representa la actividad armada en el municipio  $i$  en el año  $t$ ,  $Y_{s,t}$  representa la actividad armada en el municipio vecino  $s$  en el año  $t$ , el vector  $X_{i,t}$  contiene las variables explicativas en el municipio  $i$  en el año  $t$  y el vector  $X_{s,t}$  contiene las variables independiente en el municipio vecino  $s$ . La autocorrelación espacial -medida por el parámetro  $\rho$ - es muy similar a la autocorrelación temporal observada en las series de tiempo. No obstante, en las series de tiempo este problema econométrico es únicamente unidireccional, es decir, que el pasado explica el presente y puede ser corregido simplemente con el operador de rezago. En contraste, la dependencia espacial es multidireccional, es decir, todas las regiones pueden afectarse entre sí lo que motiva la implementación de la matriz de contigüidad espacial  $WI$  (o de rezago espacial).<sup>66</sup>

La utilización de este tipo de metodología y la integración de la matriz de contigüidad en los modelos econométricos, permiten capturar la difusión espacial y los efectos contagio de la actividad de los grupos armados ilegales. Por ende, se puede analizar el efecto contagio que ejerce la mencionada actividad de un municipio a otro, al igual que la influencia de variables independientes de unidades espaciales vecinas sobre las variables dependientes locales.

Los modelos a estimar son para el período 1974-1982 modelos de tipo tobit espacial 1974-1982 en los cuales se explica la tasa por habitantes o el número de acciones de los grupos armados ilegales y para el período 1985-2002 modelos de tipo probit espacial en los cuales se explica la presencia o no de actividad de cada uno de los grupos armados en un municipio en particular (FARC, ELN y Autodefensas ilegales).

### **Datos**

Los diferentes ejercicios econométricos tienen como variable dependiente ya sea la tasa de actividad de los grupos armados ilegales para el período 1974-1982 o la presencia o no de actividad (como una variable 1 o 0) para el período de 1985 a 2002. Como se mencionó se utiliza la metodología tobit espacial en el primer período y probit para el segundo período. Esta variable se construyó a partir de la información de actividad de grupos armados que recolectó el IEPRI para el período anterior a 1982.

Las variables explicativas para la actividad en el período 1974-1982 son las variables de orden socioeconómico a nivel municipal tales como NBI, coberturas de alcantarillado, energía, varianza de la educación calculadas a partir del censo de población de 1973. En adición, se utilizan los ingresos municipales y la presencia de recursos mineros (oro) como variables de riqueza o desarrollo municipal. Como variable de presencia de Estado se utiliza la eficiencia de la justicia medida como la relación entre capturas por homicidio y el número de homicidios de acuerdo con las estadísticas de la Policía Nacional. Para controlar por la

---

<sup>66</sup> Una matriz de contigüidad para  $N$  unidades geográficas es simétrica, de dimensión ( $N \times N$ ), con valores de ceros en la diagonal (ya que no se puede hablar de vecindad de cada unidad geográfica consigo misma) y en el resto de los elementos de esta matriz se incluyen los criterios de vecindad entre las otras unidades espaciales  $N_i$  y  $N_j$  (para  $i \neq j$ ). Estos valores son diferentes según el criterio de vecindad que se utilice. Si la matriz utilizada es  $1/\text{Distancia}$ , los elementos  $i$  y  $j$  de la matriz, para  $i$  diferente de  $j$ , se llenan con el inverso de la distancia entre los dos municipios  $i$  y  $j$ , de tal forma que las unidades geográficas más lejanas tengan valores menores. Si la matriz utilizada es binaria 1 Km, solamente se llena de unos los elementos de la matriz donde la distancia entre los sectores censales es menor a 1 kilómetro y el resto de la matriz se llena de ceros. La diagonal se rellena de ceros, y luego todas las matrices son estandarizadas horizontalmente, de tal suerte que cada suma horizontal de los elemento de la matriz sea igual a 1.



historia de actividad armada ilegal del pasado el municipio se tiene la intensidad de la violencia durante *La Violencia tardía* (1958-1962) calculada a partir de Chacón y Sánchez.<sup>67</sup>

Las variables explicativas de la presencia o no de actividad de los tres grupos armados ilegales más importantes para el período 1985-2002 se han dividido en variables socioeconómicas (NBI, Gini de propiedad de la tierra, cobertura en educación primaria y secundaria), variables de riqueza y actividad económica (petróleo, ganadería, cultivos de hoja de coca y transferencias municipales), variables de presencia estatal (participación electoral, representación política, eficiencia de la justicia), variables de geografía y finalmente variables de rezagos temporales y espaciales. Los datos de las variables tanto explicativas como dependientes fueron extraídos de diferentes fuentes (Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Dane, Registraduría General de la Nación)

## Resultados

### 1. Actividad de grupos armados durante el conflicto temprano, 1974-1978

Los resultados de los ejercicios econométricos que explican la actividad de los grupos irregulares durante los períodos 1974-1978 y 1979-1982 están presentados en el cuadro 2.

**Cuadro 2. Tasa de Actividad de Grupos ilegales (Tobit 1974-1978)**

|   |                |     |
|---|----------------|-----|
| <b>Condiciones Sociales</b>                                     |                |     |
| NBI   | 1.10           | *** |
| Cobertura primaria  | -2.59          | *** |
| Varianza de la educación  | 0.70           | *** |
| Cobertura Alcantarillado  | 1.72           | *** |
| <b>Presencia Estatal</b>  |                |     |
| Eficiencia de la justicia                                       | -0.88          | *** |
| Impuesto per-cápita 1973  | 0.01           |     |
| <b>Condiciones de Actividad Económica</b>                       |                |     |
| Presencia de oro  | 0.38           | *   |
| <b>Variabes Espaciales</b>                                      |                |     |
| Rezago especial   | 0.22           | *** |
| <b>Violencia</b>  |                |     |
| Violencia tardía (1958-1965)                                    | 0.32           | *   |
| Constante   | -1.74          | *** |
| Número de observaciones   | 942            |     |
| Metodología   | Tobit espacial |     |
| Dummies Años  | ***            |     |
| *** significativo 99%, ** significativo 95%, *significativo 90% |                |     |

<sup>67</sup> Mario Chacón & Fabio Sánchez, 'Violencia y Polarización Política durante La Violencia, 1948-1965', mimeo, Universidad de Los Andes, 2004.

De acuerdo con el cuadro la tasa de actividad de los grupos al margen de la ley para el período 1974-1978 estaba asociada positivamente con la pobreza medida a través del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas y con la desigualdad medida a través de la varianza de la educación municipal. Por su parte, la cobertura en primaria tiene un efecto negativo. La variable de presencia estatal expresada en la eficiencia de la justicia tiene el signo negativo esperado. Las variables de riqueza medidas por los impuestos municipales per cápita y la presencia de oro tienen el signo positivo esperado aunque solo es estadísticamente significativa la presencia de oro.

Los resultados muestran que existe una fuerte correlación espacial o efecto contagio. De hecho, 0.22 de la tasa de actividad armada de los municipios vecinos se transmite hacia el municipio local. Los resultados sugieren que si el municipio experimentó violencia durante la *Violencia tardía* (1958-1965) era más susceptible de tener actividad de grupos irregulares en el período 1974-1978.

Los resultados del cuadro 2 corroboran la hipótesis de que, en sus comienzos, el conflicto o actividad armada estuvo en parte explicado por las condiciones de exclusión y pobreza, como lo muestran la significancia estadística de las variables pobreza y desigualdad (medida por la varianza de la educación municipal). De igual forma, el conflicto se localizó en los sitios donde se organizaron los grupos de autodefensa campesina a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta que más tarde dieron origen al movimiento guerrillero.

## 2. Actividad de grupos armados, 1985-2002

Los determinantes de la probabilidad de presencia de actividad de grupos irregulares (FARC, ELN y Autodefensas ilegales) para el período 1985-2002 están presentados en el cuadro 3. En el caso de la actividad de las FARC se observa que de las variables socioeconómicas solamente la cobertura en secundaria tiene el signo esperado negativo. La cobertura en primaria tiene efecto positivo. El efecto de la pobreza medida por NBI aunque positivo no es estadísticamente significativo. La concentración de la tierra medida por el Gini del valor de la propiedad tiene efecto negativo contrario al esperado a partir de la hipótesis de las ‘causas objetivas’. Esto podría ser el resultado de la forma como se ha expandido la actividad de las FARC del sur del país donde son comunes las grandes propiedades hacia las cordilleras y el occidente del país donde el tamaño de las propiedades es menor.<sup>68</sup>

Respecto a las variables de actividad económica todas tienen signo positivo y son estadísticamente significativas. Así, tanto la presencia de actividad petrolera como de actividad de ganadería influyen en la probabilidad de actividad armada de las FARC. De igual forma sucede con la presencia departamental de cultivos de coca que aumentan la probabilidad de que en el municipio en cuestión haya actividad de las FARC. Por su parte, el monto total de transferencias al municipio que hace la Nación – que expresa la profundización de la descentralización – influye de forma positiva y significativa la actividad de las FARC. Así, el efecto de las variables de riqueza y actividad económica sobre la actividad de las FARC va en la línea con lo encontrado por Collier para el caso de las guerras civiles en distintos países,<sup>69</sup> y con el de Bottia para el caso colombiano.<sup>70</sup>

<sup>68</sup> De acuerdo con Reyes las tierras minifundistas de la región Andina, de baja concentración de la propiedad no han experimentado conflictos agrarios desde mediados de los ochenta. Sin embargo, estas regiones han sido objeto de actividad guerrillera o paramilitar o se han dado confrontaciones entre estos grupos y el ejército regular (Alejandro Reyes, ‘La cuestión agraria en la guerra y la paz’, en Alvaro Camacho & Francisco Leal (eds), *Armar la paz es desarmar la guerra*, Bogotá: IEPRI-FESCOL-CEREC, Giro Editores, 1999).

<sup>69</sup> Collier (2000).

**Cuadro 3. Actividad de los grupos armados ilegales (Actividad=, No actividad=0)**

| <b>FARC y ELN : Período 1985-2002; Autodefensas: 1995-2002</b>  |                 |                 |                     |  |
|---|-----------------|-----------------|---------------------|--|
| <b>Grupo armado ilegal</b>                                      | <b>FARC</b>     | <b>ELN</b>      | <b>Autodefensas</b> |  |
| <b>Condiciones socioeconómicas</b>                              |                 |                 |                     |  |
| NBI   | 0.0003          | 0.0003          | 0.0008 **           |  |
| Gini Avalúo Propiedad   | -0.1196 ***     | -0.0430 **      | 0.0112              |  |
| Cobertura Primaria  | 0.0252 ***      | -0.0048         | -0.005              |  |
| Cobertura Secundaria  | -0.0391 **      | 0.0019          | 0,0144              |  |
| <b>Actividad Económica</b>                                      |                 |                 |                     |  |
| Presencia de petróleo   | 0.0322 ***      | -0.0009         | 0.0294 *            |  |
| Presencia de ganadería  | 0.0454 ***      | 0.0199 ***      | 0.0382 ***          |  |
| Cultivos de coca  | 0.0025 *        | -0.0015         | 0.0041 **           |  |
| Transferencias  | 0.0501 ***      | 0.0421 ***      | 0.0509 ***          |  |
| <b>Presencia Estatal</b>  |                 |                 |                     |  |
| Eficiencia de la justicia                                       | -0.0872 ***     | -0.0687 ***     | -0.2242 ***         |  |
| Participación electoral   | -0.1907 ***     | -0.0577 ***     | -0.1404 ***         |  |
| Representación política   | -0.0894 ***     | 0.0261          | 0,0338              |  |
| <b>Variables Geográficas</b>                                    |                 |                 |                     |  |
| Altura  | 0.0064 **       | 0.0056 ***      | -0.0039             |  |
| Distancia a la capital  | 0.000           | 0.000           | -0.0001             |  |
| <b>Dinámica Tempo-Espaciales</b>                                |                 |                 |                     |  |
| Rezago temporal 1   | 0.1850 ***      | 0.1331 ***      | 0.1679 ***          |  |
| Rezago temporal 2   | 0.0692 ***      | 0.0713 ***      | 0.0590 ***          |  |
| Rezago temporal 3   | 0.0759 ***      | 0.0722 ***      | 0.0349 **           |  |
| Rezago espacial FARC  | 0.3893 ***      | 0.3102 ***      | 0.0135 ***          |  |
| R <sup>2</sup>  | 0.2504          | 0.3493          | 0.1561              |  |
| Número de observaciones   | 13029           | 14070           | 5203                |  |
| Metodología   | Probit espacial | Probit espacial | Probit espacial     |  |
| Dummies años  | Si ***          | Si ***          | Si ***              |  |
| *** significativo 99%, ** significativo 95%, *significativo 90% |                 |                 |                     |  |

De igual forma se corrobora la hipótesis de que la descentralización fiscal y administrativa, en la medida en que incrementó los recursos y el poder político a los municipios, fue el marco institucional que trasladó el conflicto al ámbito de disputa por el poder local y facilitó el escalamiento de la actividad de los grupos irregulares. Las variables de presencia estatal y de actividad política las elecciones tienen los signos esperados. La eficiencia de la justicia (medida con la relación capturas por homicidio sobre el número de homicidios) tiene signo

<sup>70</sup> Bottia (2003).

negativo y altamente significativo. De igual forma, la participación electoral y el grado de respaldo político del alcalde (medido con la relación votos por el alcalde ganador sobre votos totales) tienen efecto negativo en la actividad armada de las FARC. De hecho, alta participación electoral y respaldo político son expresiones de legitimidad de los gobernantes locales que dificultan, en algún grado, la actividad de los grupos armados ilegales.

Con relación a la dinámica temporal se encuentra según los resultados del cuadro 3 que existe alto grado de persistencia temporal en la actividad municipal de las FARC. Así, un municipio que tuvo acciones armadas de las FARC en los años anteriores tiene mayor probabilidad de experimentar actividad en el presente. De igual forma, el efecto contagio es alto y significativo. De hecho, si existe actividad de las FARC en los municipios vecinos aumenta en cerca de 40% la probabilidad de que el municipio local registre acciones armadas de este grupo.

En cuanto al ELN, el cuadro 3 muestra que las variables socioeconómicas no tienen un impacto estadísticamente significativo sobre la actividad armada de ese grupo con excepción del Gini del valor o avalúo de la propiedad que tiene el signo contrario al esperado de acuerdo con la hipótesis de las 'causas objetivas', resultado que tiene una explicación similar que en el caso de las FARC. Respecto a las variables de riqueza e ingreso, la actividad del ELN está asociada positiva y significativamente con la existencia de ganadería y con las transferencias municipales. De nuevo es claro el efecto positivo y significativo de las transferencias municipales como indicador de descentralización. Respecto a las variables de presencia estatal y desarrollo político, tanto la eficiencia de la justicia como la participación electoral tienen el efecto negativo esperado sobre la actividad del ELN, en igual forma como se encontró en el caso de las FARC. La actividad del ELN también conlleva un efecto de persistencia (dinámica temporal) como de contagio (dinámica espacial) muy significativos aunque de menor magnitud que la que se encontró para el caso de las FARC.

Finalmente, los resultados de los modelos para la actividad de las autodefensas ilegales se estimaron para el período 1995-2002 porque solo para este período hay información municipal de carácter sistemático de las actividades de ese grupo armado. El cuadro 3 muestra que las variables socioeconómicas no tienen un impacto estadísticamente significativo sobre la actividad de este grupo. De hecho, solamente la pobreza medida por NBI tiene efecto negativo. En cuanto a las variables de riqueza y recursos todas tienen el signo positivo esperado. De hecho, la existencia de petróleo, de ganadería, y de cultivos de coca incentivan la actividad de los grupos de autodefensas ilegales. De nuevo, el tamaño de las transferencias municipales también tiene un efecto significativo sobre la actividad de esos grupos. En cuanto a las variables de presencia estatal (eficiencia de la justicia) y fortaleza política local (participación electoral) ambas afectan en forma negativa la probabilidad de actividad de las autodefensas. De hecho, los coeficientes fueron de mayor magnitud (negativa) que los encontrados para el caso de las FARC y del ELN. Otra vez, resalta el efecto positivo y significativo de las transferencias en la explicación de la probabilidad de tener actividad armada de las autodefensas ilegales.

La dinámica tiempo-espacial de las autodefensas ilegales tiene un comportamiento distinto que el de los otros dos grupos. Aunque existe fuerte persistencia temporal (similar a la del ELN e inferior a la de las FARC), el efecto contagio es bastante pequeño (solamente 0.013 comparado con 0.38 y 0.31 de las FARC y el ELN respectivamente).

### 3. Expansión del conflicto, 1985-1992/1993-2002

Con el objetivo de determinar las variables que explican la expansión e intensificación del conflicto se llevó a cabo un ejercicio econométrico adicional para las FARC y el ELN (el ejercicio no es posible hacerlo para las autodefensas por la inexistencia de datos). La variable dependiente es el cambio en la actividad promedio por anual entre los períodos 1985-1992 y 1993-2000. Por ejemplo, si durante 1985-1992 un municipio tuvo actividad de uno de los grupos durante cuatro de los ocho años su indicador para ese período será 0.5. En adición, si durante 1993-2000 tuvo actividad en siete de los ocho años su indicador será 0.875, lo que significa que en ese municipio la actividad del grupo se intensificó en 0.375. De esta manera cualquier municipio que pase de 0 a número positivo (entre 0 y 1) experimentó expansión del conflicto mientras si pasa de un número positivo a otro mayor sufrió una intensificación del conflicto.

Los resultados están presentados en el cuadro 4 donde se muestran los efectos que sobre la expansión e intensificación del conflicto tienen las distintas variables. Las variables explicativas son los valores promedios de estas para el período 1985-1992. Respecto a las variables socioeconómicas, se encuentra que la pobreza medida a través del NBI no tiene un efecto estadísticamente significativo sobre la expansión de las FARC o el ELN. Por su parte, el coeficiente de Gini de avalúos de tierra afecta negativamente la expansión y la intensificación, lo que implica que los dos grupos mencionados se movieron hacia zonas de menor concentración de la propiedad. Ello, como se explicó en la sección anterior, se debe a que la expansión ocurrió hacia el occidente del país mucho más montañoso donde las propiedades son más pequeñas, lo que es consistente con lo observado arriba sobre el conflicto temprano (1974-1982), que surgió en zonas donde las desigualdades eran mayores. Un mayor acceso a la educación secundaria, en el período 1985-1992 tuvo un efecto negativo sobre la expansión e intensificación de la actividad de las FARC aunque no del ELN.

Respecto a las variables económicas de petróleo y ganadería se encuentra que no están asociadas con la expansión e intensificación de la actividad ya sea de las FARC o el ELN en el período 1993-2000. Ello implica que aunque estos grupos iniciaron su actividad en las regiones con esa riqueza (lo que es consistente con lo encontrado en la sección anterior que muestra tanto la ganadería como el petróleo están asociados con una mayor probabilidad de actividad de esos grupos) al no existir *nuevas regiones* con esas actividades económicas no ha habido expansión de esos grupos asociada con tales actividades. Por su parte, la existencia de coca en el período 1958-1992 está asociada en forma negativa con la expansión e intensificación de la actividad de las FARC. Ello se explica porque las regiones con coca tienen *previamente* actividad ese grupo, es decir, ese grupo no se va a expandir donde ya ha tenido actividad y goza de cierto grado de control territorial. Este resultado ha sido corroborado en otros trabajos que – utilizando otra metodología – encuentran que la expansión de la coca está *precedida* por la expansión de la actividad de los grupos irregulares.<sup>71</sup>

Tanto el nivel inicial de las transferencias en el período 1985-2002 como su crecimiento están asociados positiva y significativamente a la expansión e intensificación de la actividad tanto de las FARC como del ELN. Este resultado está en la dirección de la hipótesis del presente trabajo según la cual los cambios institucionales y la mayor autonomía política y presupuestal de los gobiernos locales facilitaron la expansión e intensificación de la actividad de los grupos irregulares.

---

<sup>71</sup> Díaz & Sánchez (2004).

**Cuadro 4. Expansión de los grupos guerrilleros**

| <b>FARC y ELN : Período 1985-1992/ 1993-2002</b>                |              |              |
|---|--------------|--------------|
| <b>Grupo guerrillero</b>  | <b>FARC</b>  | <b>ELN</b>   |
| <b>Condiciones socioeconómicas</b>                              |              |              |
| NBI (promedio1985-1992)   | 0.0004       | 0.0004       |
| Gini Avalúo Propiedad (promedio1985-1992)                       | -0.0972 **   | -0.0878 **   |
| Cobertura Primaria (promedio1985-1992)                          | -0.0039      | 0.0053       |
| Cobertura Secundaria (promedio1985-1992)                        | -0.0825 **   | 0.000        |
| <b>Actividad Económica</b>                                      |              |              |
| Presencia de petróleo   | 0.0017       | -0.0354 **   |
| Presencia de ganadería  | 0.0162       | 0.011        |
| Cultivos de coca (promedio1985-1992)                            | -0.0169 *    | 0.0065       |
| Cultivos de coca (diferencia)                                   | 0.0254       | 0.0280       |
| Transferencias (promedio1985-1992)                              | 0.078 ***    | 0.0595 ***   |
| Transferencias (diferencia)                                     | 0.0510 ***   | 0.0571 ***   |
| <b>Presencia Estatal</b>  |              |              |
| Eficiencia de la justicia (promedio1985-1992)                   | -0.0671      | -0.0040      |
| Participación electoral (promedio1985-1992)                     | 0.002        | -0.0406      |
| Representación política (promedio1985-1992)                     | 0.0074       | 0.0095       |
| <b>Variables Geográficas</b>                                    |              |              |
| Altura  | 0.0111**     | 0.0033       |
| Distancia a la capital  | 0.0000       | 0.0000       |
| <b>Dinámica Tempo-Espaciales</b>                                |              |              |
| Actividad FARC (promedio1985-1992)                              | -0.5180 ***  | 0.0540 *     |
| Actividad ELN (promedio1985-1992)                               | 0.1450 ***   | -0.5182 ***  |
| Rezago espacial FARC (promedio1985-1992)                        | 0.5345 ***   | -0.0744      |
| Rezago espacial FARC (expansión)                                | 0.8182 ***   | 0.0293       |
| Rezago espacial ELN (promedio1985-1992)                         | -0.2506 ***  | 0.5310 ***   |
| Rezago espacial ELN (expansión)                                 | -0.017       | 0.9070***    |
| R <sup>2</sup>  | 0.3684       | 0.444        |
| Número de observaciones   | 997          | 997          |
| Metodología   | OLS Espacial | OLS Espacial |
| Expansión = promedio 1993-2000 - promedio1985-1992              |              |              |
| *** significativo 99%, ** significativo 95%, *significativo 90% |              |              |

Ninguna de las variables de presencia estatal del período 1985-1992 – justicia, participación electoral y representación política – tiene efecto estadísticamente significativo sobre la

expansión ya sea de las FARC o el ELN. Por su parte, de las variables de geografía, solo la altura esta asociada positiva y significativamente con la expansión de las FARC lo cual puede ser explicado por el patrón de expansión de este grupo hacia el occidente del país.

Las variables de actividad previa durante 1985-1992 de las FARC y el ELN tanto en el propio municipio como en los vecinos como la expansión de esos grupos en los municipios vecinos durante 1993-2000 impactan la expansión e intensificación de la actividad. En el caso de las FARC, si la actividad promedio en el período 1985-2002 fue positiva, en el período 1993-2002 se reduciría en 0.5 (es decir, a la mitad) lo que implica que, *ceteris paribus* una vez se obtiene cierto ‘control territorial’ por la actividad previa disminuyen en el futuro los niveles de actividad de ese grupo. El mismo patrón se observa para el ELN. En adición, en los municipios donde hubo actividad del ELN en el período 1985-1992, se expandió en el período 1993-2000 la actividad de las FARC. Lo mismo ocurre *mutatis mutandis* con el ELN aunque la respuesta del ELN entre 1993-2002 a la actividad de las FARC en el período 1985-1992 es bastante menor (0.05) que la respuesta de las FARC a la actividad del ELN (0.14).

La actividad previa en los municipios vecinos como la expansión de los grupos en los municipios vecinos está fuertemente asociada en forma positiva con la expansión tanto de las FARC como del ELN. De hecho, para ambos grupos, la mitad de la actividad en los vecinos en el período 1985-1992 se transmitió o contagió al municipio (local) en el período 1993-2000. Por su parte, existe un alto grado de transmisión o contagio de la expansión en vecinos. En el caso de las FARC, 0.8 de la expansión en los vecinos se contagia o trasmite al municipio local mientras que para el caso del ELN ese coeficiente es de 0.9. Finalmente, los efectos espaciales cruzados solo tienen significancia estadística y con signo negativo en el caso de la actividad del ELN en período 1985-1992 sobre la expansión de las FARC.

### ***Que explica la expansión geográfica del conflicto***

#### **1. Cambios en la probabilidad de actividad de los grupos irregulares**

Una vez desarrollados los ejercicios econométricos sobre los determinantes de la presencia de actividad de grupos armados al margen de la ley es necesario analizar cual es la contribución relativa de cada una de las variables a la expansión geográfica del conflicto en los últimos años, es decir, al incremento en la probabilidad de actividad. Para esto se lleva a cabo un ejercicio sencillo de descomposición que consiste en llevar a cabo la siguiente diferencia

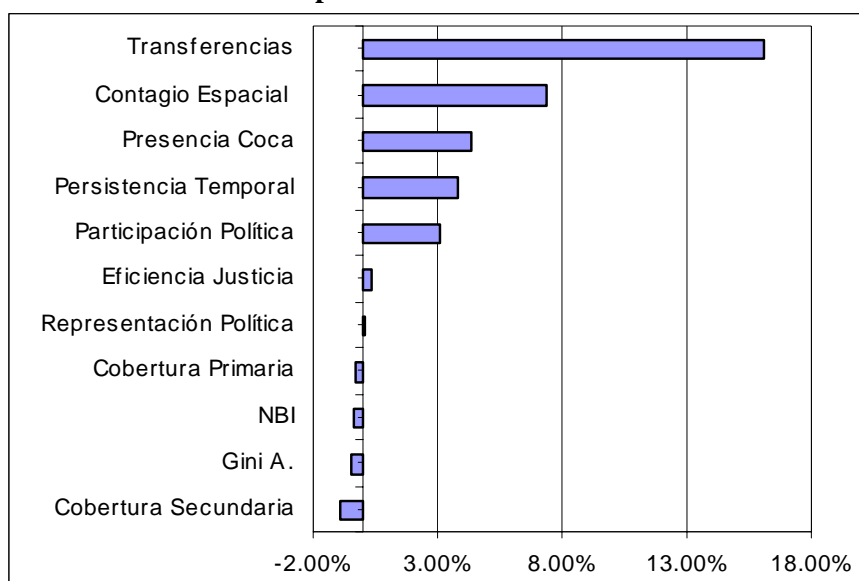
$$PORC_{t,k} - PORC_{t-i,k} = \sum \beta_k (X_t - X_{t-i}) \quad (2)$$

donde PORC es el porcentaje de municipios en el total del país que contaban con actividad de grupos ilegales en el tiempo  $t$  y en  $t-i$ . La ecuación significa que el cambio en el porcentaje de municipios con actividad armada del grupo ilegal  $k$  corresponde a sumatoria de la diferencia de cada variable explicativa multiplicada por su respectivo coeficiente  $\beta_k$ . Como tiempo  $t$  se toma el porcentaje promedio de actividad para los años 1998/2000 y para el tiempo  $t-i$  el mismo porcentaje para los años 1988/1990.

Las FARC, por ejemplo tuvieron actividad armada en el 10% de los municipios durante el período 1998/1990, la que se incrementó a 29% durante el período 1998/2000. El gráfico 8 contiene el efecto de cada una de las variables explicativas en el incremento de la probabilidad de actividad armada de las FARC. El gráfico muestra que la variable que tuvo el mayor efecto en la expansión de la actividad armada de las FARC fueron las transferencias municipales, que es a su vez un indicador de descentralización y recursos disponibles de los

municipios. Le sigue en importancia el efecto contagio, lo que muestra que la actividad de las FARC tendió a propagarse desde los municipios vecinos a los municipios locales. De igual forma, la persistencia temporal de la actividad de las FARC también explica parte de la expansión de las FARC, pues los municipios con actividad pasada de ese grupo armado son más susceptibles de tener actividad presente. Las otras variables que explican en algún grado importante el aumento de la probabilidad de la actividad armada de las FARC son la presencia de cultivos ilícitos en el departamento y el debilitamiento de la participación electoral municipal.<sup>72</sup> Así, los municipios que bajaron su participación política entre una elección y la siguiente experimentaron un mayor aumento de la probabilidad de expansión de la actividad de las FARC. Por su parte, las variables socioeconómicas tuvieron muy poco que ver en el aumento de la probabilidad de la actividad de las FARC. De hecho, su aporte a la explicación del aumento de la probabilidad de actividad de ese grupo es pequeño y negativo.

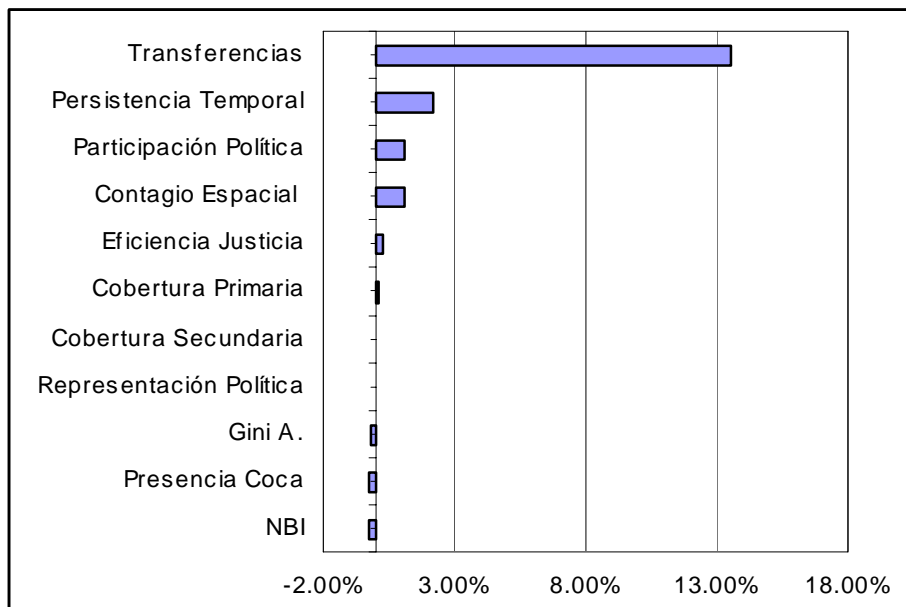
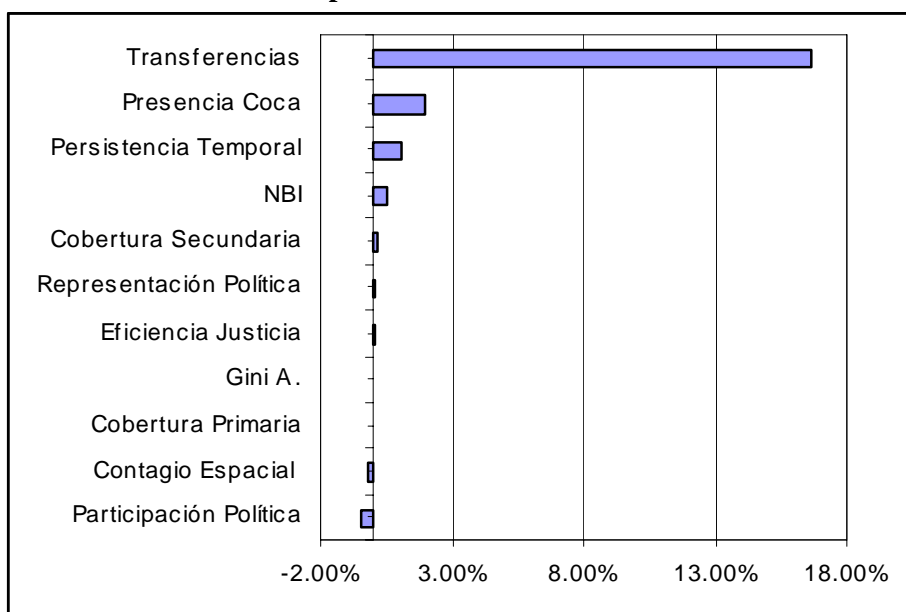
**Gráfico 8. Cambios en la probabilidad de actividad de las FARC 1988/90-1998/00**



Respecto el cambio en la probabilidad de actividad del ELN para el período 1988/1990 a 1998/2000 está explicada en lo fundamental por las transferencias municipales como se observa en el gráfico 9. Le siguen las variables de coca y de contagio. Las variables de orden socioeconómico no tuvieron efectos importantes en el aumento de la probabilidad de la actividad del ELN en el período en cuestión. Finalmente, las variables asociadas al aumento en la probabilidad de actividad de las Autodefensas Ilegales para el período 95/96 a 99/2000 fueron en su orden los recursos municipales o transferencias, la presencia de coca y la persistencia temporal (Gráfico 10). El resto de las variables tuvieron un impacto menor en la expansión de la actividad de las autodefensas.

<sup>72</sup> El debilitamiento futuro es un resultado de la actividad de los grupos armados (Sanchez y Díaz, 2004). Aquí se examina es como el debilitamiento de la participación política en las elecciones previas facilita el accionar de los grupos irregulares.



**Gráfico 9. Cambios en la probabilidad de actividad del ELN 1988/90-1998/00****Gráfico 10. Cambios en la probabilidad de actividad Autodefensas 1995/96-1999/00**

## 2. La expansión de las FARC y el ELN

Para complementar el ejercicio anterior se llevó a cabo un ejercicio de la contribución relativa de cada una de las variables que aparecen en el cuadro 4 a la expansión ya sea de las FARC o del ELN. La contribución relativa de cada variable puede calcularse a partir de la siguiente ecuación:

$$\text{Contribución \% de } X_k = (\beta_k * \text{PROM}(X_k)) / \text{PROM}(Y) \quad (5)$$

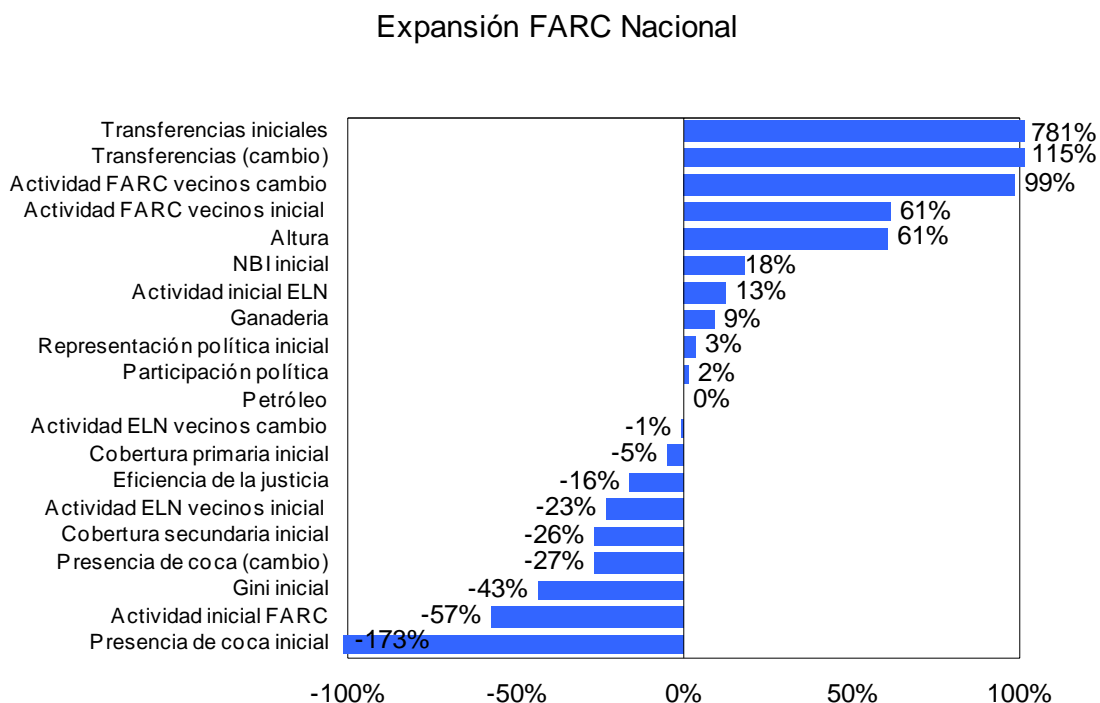
donde la contribución relativa se define como el coeficiente de la variable  $X_k$  en la regresión multiplicado por el promedio de la misma dividido por el promedio de la variable dependiente

Y, que es este caso la expansión ya sea de las FARC o el ELN. Los promedios de cada una de las variables para los períodos 1985-1992 y 1993-2000 están presentados en el apéndice 1. Las estadísticas descriptivas muestran que la actividad de las FARC pasó de 0.125 en el período 1985-1992 a 0.265 durante 1993-2000<sup>73</sup> mientras que la del ELN pasó de 0.10 a 0.15. Un patrón similar siguió la actividad de los vecinos.

Los resultados del ejercicio de descomposición se presentan en los gráficos 10 y 11 para las FARC y el ELN respectivamente. Se observa que la variable *Transferencias Iniciales* (del período 1985-1992) es la que más contribuye a la expansión de esos grupos (más de 800% en el caso de las FARC y más de 900% en el del ELN). Le sigue en su orden el incremento o cambio de las transferencias (más de 100% para las FARC y más de 200% para el ELN).

Los efectos de contagio también contribuyen a explicar las expansiones de las FARC y el ELN. En el caso de las FARC la actividad en los vecinos en el período 1985-1992 explica 61% de la expansión y para el ELN 81%. Por su parte, la expansión en los vecinos contribuye con 100% de la expansión en el municipio local para las FARC y 68% para el ELN. Las actividades iniciales tanto de las FARC como del ELN contribuyen en forma negativa (-57% y -75% respectivamente) a la expansión de esos grupos. Otras variables con impactos de alguna magnitud son la presencia de coca en el período 1985-1992 que contribuye con -173% a la expansión de las FARC y con 110% a la del ELN (gráficos 11 y 12). Finalmente las variables socioeconómicas (Gini, NBI, petróleo, ganadería) tuvieron efectos pequeños en la expansión de los dos grupos mencionados. De las variables de geografía, solo la altura tiene un efecto positivo (61%) en la expansión de las FARC.

**Gráfico 11. Expansión de las FARC 1985-1992/1993-2002**



<sup>73</sup> Esto significa que en el período 1985-1992 los municipios del país experimentaron en promedio actividad de ese grupo una vez cada 8 años incrementándose a más de dos durante el período 1993-2000.

**Gráfico 12. Expansión de ELN 1985-1992/1993-2002**

Los resultados de las descomposiciones tanto las de los incrementos en las probabilidades como la de expansión muestran pues como los mayores recursos con los que contaban los municipios – que la expresión del proceso descentralización política, presupuestal y administrativa – se convirtieron en el determinante más importante del aumento de la probabilidad de la actividad como de la expansión de los grupos irregulares. Así, la descentralización tanto fiscal como política en la medida en que ofrece recursos de depredación para los grupos irregulares y oportunidades de intimidación a nivel local por el escaso poder represivo de los municipios facilitó el accionar de los grupos irregulares y les otorgó una oportunidad para la consolidación de su poder territorial. En adición, la baja capacidad de respuesta del Estado en lo relativo a la provisión de justicia, prevención o control de actividades violentas y poder de disuasión facilitó en gran medida el accionar de esos grupos.

## Conclusiones

Desde mediados de los años ochenta, Colombia experimentó un fuerte escalonamiento del conflicto armado que se expresó tanto en un aumento de los ataques y actividad armada de los grupos irregulares como a una mayor cobertura geográfica de esa misma actividad. Parte de la explicación hay que buscarla en el fortalecimiento de las fuentes de financiación de estos grupos (secuestro, extorsión, cultivos ilegales, narcotráfico). Sin embargo, para una mejor comprensión de la dinámica del conflicto – sobretodo en un conflicto de tan larga duración – es necesario tener en cuenta los cambios institucionales que ha tenido el Estado pues estos redefinen los objetivos estratégicos de los grupos irregulares. El cambio institucional más importante del período – que se gestó a mediados de los ochenta – fue el proceso de descentralización fiscal, administrativa y política el cual trasladó el conflicto a una disputa de los grupos irregulares por el poder local.

El trabajo parte de estadísticas del conflicto colombiano desde comienzos de los años setenta. La evidencia muestra que hasta 1985 el número de ataques y la cobertura municipal del conflicto fueron bajos. De hechos solo el 12% de los municipios experimentaron alguna actividad durante el período que va de 1974 a 1982. Por su parte la evidencia econométrica muestra que el conflicto – expresado en la actividad de los grupos guerrilleros existentes – estaba explicado en gran parte por las condiciones socioeconómicas de pobreza y desigualdad, aunque también jugaron el contagio y la herencia de violencia gestada en *La Violencia* de los años cincuenta y sesenta.

Desde 1985 el conflicto se aumenta su intensidad y su cobertura geográfica. Esto se explica por que, en particular las FARC, lograron construir una organización capaz de recaudar e invertir grandes recursos económicos, contando así con cuantiosas y estables fuentes de financiación – depredación de actividades productivas, secuestro y narcotráfico. El ELN, por su parte, emprendió una estrategia político-militar que buscaba ocupar zonas de gran potencial económico, especialmente las energéticas y mineras, con ausencia estatal para explotar los recursos y extraer apoyo popular. Finalmente, las AUC consiguieron consolidar sus objetivos de lucha por los territorios estratégicos y de gran potencial económico para las guerrillas; compiten por sus recursos económicos y aterrorizaron a través de masacres y asesinatos colectivos a la población civil que acusaban de ser simpatizante de las guerrillas.

Los resultados de los ejercicios econométrico muestran que la mayor actividad y expansión geográfica del conflicto colombiano desde mediados de los ochenta, pero principalmente en los noventa obedeció al fortalecimiento de sus fuentes de financiación (*'greed'*) y muy poco a las *'condiciones objetivas'* (*'grievance'*).<sup>74</sup> Para todos los grupos tanto guerrilleros como paramilitares el acceso a financiación explica buena parte de la expansión geográfica de sus actividades. En adición, el debilitamiento de la justicia también resulta clave para que estos grupos actúen pues la probabilidad de castigo por sus acciones contra el Estado y la población civil era (y sigue siendo) muy baja.

No obstante, la explicación anterior sobre la dinámica del conflicto resulta incompleta pues no tiene en cuenta la redefinición de los objetivos estratégicos de los grupos irregulares o la modificación de los medios para lograrlos que introduce la descentralización. De hecho, la racionalidad de las acciones de los grupos armados que luchan por la toma del poder (o los que los combaten) cambia cuando al modificarse el marco institucional del Estado que quieren destruir. Si el poder se descentraliza y se traslada paulatinamente al ámbito local entonces los grupos irregulares tratarán de controlar el poder local, que de hecho es más vulnerable y más susceptible de ser influenciado que el poder del Estado a nivel central.

Las estadísticas muestran que en un gran número de municipios, el proceso electoral y la gestión de los gobiernos se vio seriamente restringida por la violencia política ejercida contra candidatos, funcionarios o dirigentes. De hecho, la violencia contra autoridades, dirigentes y funcionarios locales se dispara a partir de 1988, año en el cual entró en vigencia la elección popular de alcaldes. Además del proceso electoral, la gestión de los gobiernos locales también se ha visto restringida como consecuencia de la presión que ejercen los actores armados. Han surgido así formas *'clientelismo armado'*, que consiste en el uso de la violencia como medio para garantizar la apropiación privada de los recursos del Estado. De esta forma, los actores armados ilegales lograron (y aún logran) fijar pautas de distribución del gasto público y de las inversiones municipales.

---

<sup>74</sup> Collier (2000).

Los resultados cuantitativos confirman que variables que denotan la profundidad de la vida política municipal como la participación y el respaldo político del alcalde determinan la presencia o no de actividad de los grupos armados ilegales, lo que muestra que existe una relación entre el conflicto armado y la descentralización política. En adición, los resultados empíricos y los ejercicios de descomposición revelan un nexo fuerte entre la intensificación de la acción armada y la mayor independencia y fortaleza fiscal de los gobiernos locales, lo que corrobora la hipótesis de que la descentralización trasladó el conflicto a una disputa por el poder local que pasa por el uso de la violencia ya sea para apropiarse de los bienes y recursos públicos, para influenciar los resultados políticos y electorales de conveniencia para los grupos irregulares y/o para consolidar su dominio territorial desde lo local.

## Referencias

- Alesina, Alberto; Carrasquilla, Alberto y Echevarría, Juan, 'Descentralización en Colombia', en *Reformas Institucionales en Colombia*, Fedesarrollo- Alfaomega, 2002
- Bottia, Martha, 'La presencia y expansión municipal de las FARC: es avaricia y contagio, mas que ausencia estatal', *Documento CEDE* No. 2003-03, Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes, 2003
- Chacón, Mario y Sánchez, Fabio, 'Violencia y Polarización Política durante La Violencia, 1948-1965', mimeo, Universidad de Los Andes, 2004
- Collier, Paul, *Greed and Grievance in Civil Wars*, Washington DC: World Bank, 2000
- Departamento Nacional de Planeación, *Evaluación de la descentralización*, 3 vols, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2002a
- Departamento Nacional de Planeación, *Hacia un Estado Comunitario, Plan National de Desarrollo (2002-2006)*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2002b
- Díaz, Ana Maria y Sánchez, Fabio, 'Geografía de los cultivos ilícitos y conflicto armado en Colombia', *Documento CEDE* No. 2004-18, Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes, 2004
- Duncan, Gustavo, 'Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbano de los señores de la guerra', *Documento CEDE*. 2005-02. Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes, 2005
- Echandía, Camilo, *Geografía del conflicto armado y las manifestaciones de la violencia en Colombia*, Bogotá: Vice President's Office, 1999
- Echeverry, Juan Carlos y Zeinab, Partow, 'Por qué la justiciano responde al crimen: el caso de la cocaína en Colombia', en Mauricio Cárdenas y Roberto Steiner (eds), *Corrupción, Crimen y Justicia. Una perspectiva económica*, Bogotá: TM Editores, LACEA, 1998
- Escobedo, Rodolfo, *Los frentes de las Farc*, Bogotá: Presidencia de la República, Consejería para la Paz, Observatorio de Violencia, 1992
- Fundación Seguridad y Democracia, *Coyuntura de Seguridad. Informe Especial. Colombia: Balance de Seguridad 2001-2004*, Bogotá:, 2004
- Habaug, Halvard y Gates, Scout, 'The Geography of Civil War', *Peace Research* (2002)
- Hoyos, Diana y Ceballos, Marcela, 'Tendencias electorales bajo la descentralización, 1998-2002', *Crisis States Working Papers*, 57, London: Crisis States Research Centre, London School of Economics, 2004
- Lair, Eric, 'Transformaciones y fluidez de la guerra en Colombia. Un enfoque militar', en Gonzalo Sánchez y Eric Lair (eds), *Violencias y Estrategias Colectivas en la Región Andina*, Bogotá: IFEA- Editorial Norma, Colección Vitral, 2004
- Maldonado, Alberto, 'Avances y resultados de la Descentralización política en Colombia', *Archivos de Economía*, 163, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2001
- Medina, Carlos, *Autodefensas, Paramilitares y Narcotráfico en Colombia*, Bogotá: Documentos Periodísticos, 1990
- Medina, Carlos, 'Violencia y lucha armada: el caso del ELN. Una historia de vida (1963-1978)', tesis, Departamento de Historia. Universidad Nacional de Colombia, 1997
- Medina, Luis, 'A Critique of the "Resource based" Theory of the Colombia's Civil War', presentado a la reunión de la Latin American Studies Association, Las Vegas, octubre 2004
- Mejía, Juliana, 'El origen de las FARC', mimeo, 2002

- Pardo, Rafael, *La Historia de la Guerras*, Bogotá: Ediciones B Colombia, 2004
- Peñate, Andrés, 'El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado', *Documento de Trabajo*, 15, Bogotá: Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia, Universidad de los Andes, 1997
- Pizarro, Eduardo, *Una Democracia Asediada. Balance y Perspectivas del Conflicto Armado en Colombia*, Bogotá: Norma, 2004
- Rangel, Alfredo, 'El poder local: objetivo actual de la guerrilla', en *Descentralización y Orden Público*, Bogotá: Fescol and Milenio, 1997
- Rangel, Alfredo, *Guerra Insurgente. Conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia*, Bogotá: Intermedio Editores, 2001
- Reyes, Alejandro, 'La cuestión agraria en la guerra y la paz', en Alvaro Camacho y Francisco Leal (eds), *Armar la paz es desarmar la guerra*, Bogotá: IEPRI-FESCOL-CEREC, Giro Editores, 1999
- Richani, Nazih, *Systems of Violence, The Political Economy of War and Peace in Colombia*, New York: State University of New York Press, 2002
- Romero, Mauricio, *Paramilitares y Autodefensas 1982-2003*, Bogotá: Planeta, 2003
- Rubio, Mauricio, *Crimen e Impunidad*, Bogotá: Tercer Mundo-Universidad de Los Andes, 1999
- Rubio, Mauricio, 'Violencia y conflicto en los noventa', *Coyuntura Social*, 22 (1999)
- Rubio, Mauricio, 'Conflicto y finanzas públicas municipales', *Documento CEDE* No. 2002-17, Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes, 2002
- Salazar, J., 'La financiación de la FARC: Un resultado de su estrategia guerrillera', Tesis de Magíster, PEG-Department of Economics, Universidad de Los Andes, 2005
- Sánchez, Fabio y Núñez, Jairo, 'Descentralización, Pobreza y Acceso a los Servicios Sociales. ¿Quién se Beneficia del Gasto Público en los Noventa?', *Documento CEDE* 99-04, Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes, 1999
- Sánchez, Fabio y Núñez, Jairo, 'Determinantes del Crimen Violento en un país altamente violento: el caso de Colombia', en *Economía, Crimen y Conflicto*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2000
- Sánchez, Fabio; Díaz, Ana Maria y Formisano, Michel, 'Conflicto, Violencia y Actividad Criminal en Colombia: un Análisis Espacial', *Documento CEDE* No. 2003-05, Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes, 2003
- Vélez, M. A., 'FARC-ELN. Evolución y expansión territorial', *Documento CEDE*, Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes, 2002

## Apéndice 1

| Apéndice 1                    |                           |        |         |           |         |       |
|-------------------------------|---------------------------|--------|---------|-----------|---------|-------|
|                               | Estadísticas descriptivas | Observ | Mean    | Std. Dev. | Min     | Max   |
| Periodo 1985 - 1922           | NBI                       | 1062   | 52.4205 | 15.5362   | 9.99    | 87.55 |
|                               | Gini                      | 1062   | 0.5095  | 0.1425    | 0.02    | 0.87  |
|                               | Actividad ELN             | 1071   | 0.1007  | 0.2048    | 0.00    | 1.00  |
|                               | Actividad FARC            | 1071   | 0.1259  | 0.1967    | 0.00    | 0.88  |
|                               | Actividad ELN vecinos     | 1062   | 0.1051  | 0.1506    | 0.00    | 0.91  |
|                               | Actividad FARC vecinos    | 1062   | 0.1313  | 0.1400    | 0.00    | 0.72  |
|                               | Cobertura Primaria        | 1030   | 1.3776  | 0.6974    | 0.18    | 17.40 |
|                               | Cobertura secundaria      | 1000   | 0.3673  | 0.2212    | 0.01    | 2.43  |
|                               | Presencia de coca         | 1070   | 11.7016 | 0.9678    | 5.90    | 12.59 |
|                               | Transferencias            | 1069   | 11.4361 | 1.0157    | 6.30    | 16.34 |
|                               | Eficiencia de justicia    | 1062   | 0.2800  | 0.1811    | 0.00    | 0.72  |
|                               | Participación Política    | 1062   | 0.6623  | 0.0918    | 0.33    | 1.35  |
|                               | Representación Política   | 1062   | 0.5336  | 0.0870    | 0.34    | 0.98  |
|                               | Periodo 1993 - 2000       | NBI    | 1062    | 43.8353   | 18.2768 | 7.23  |
| Gini                          |                           | 1062   | 0.5349  | 0.1308    | 0.06    | 0.87  |
| Actividad ELN                 |                           | 1071   | 0.1531  | 0.2569    | 0.00    | 1.00  |
| Actividad FARC                |                           | 1071   | 0.2633  | 0.2829    | 0.00    | 1.00  |
| Actividad Autodefensas (2000) |                           | 1060   | 0.1104  | 0.3135    | 0.00    | 1.00  |
| Actividad ELN vecinos         |                           | 1062   | 0.1572  | 0.1975    | 0.00    | 0.91  |
| Actividad FARC vecinos        |                           | 1062   | 0.2693  | 0.1903    | 0.00    | 0.89  |
| Cobertura Primaria            |                           | 1053   | 1.2480  | 0.3053    | 0.22    | 2.96  |
| Cobertura secundaria          |                           | 1048   | 0.5145  | 0.2525    | 0.04    | 2.05  |
| Presencia de coca             |                           | 1070   | 11.5808 | 0.9001    | 6.73    | 12.41 |
| Transferencias                |                           | 1070   | 14.0226 | 0.7267    | 9.95    | 19.78 |
| Eficiencia de justicia        |                           | 1062   | 0.2250  | 0.1657    | 0.06    | 1.17  |
| Participación Política        |                           | 1062   | 0.5518  | 0.1251    | 0.15    | 1.11  |
| Representación Política       |                           | 1062   | 0.5225  | 0.0807    | 0.25    | 0.84  |



## Otros Documentos de Trabajo

- WP1 Crisis States Programme, 'Concept and Research Agenda' (April 2001) – *Also available in Spanish*
- WP2 Crisis States Programme, 'Research Activities' (April 2001)
- WP4 Crisis States Programme, 'Research in Latin America' (April 2001) – *Also available in Spanish*
- WP6 Dennis Rodgers, 'Making Danger a Calling: Anthropology, violence, and the dilemmas of participant observation' (September 2001) – *Also available in Spanish*
- WP7 Hugh Roberts, 'Co-opting Identity: The manipulation of Berberism, the frustration of democratisation and the generation of violence in Algeria' (December 2001) – *Also available in Spanish*
- WP9 Benedict Latto, 'Governance and Conflict Management: Implications for donor intervention' (February 2002) – *Also available in Spanish*
- WP10 Jo Beall, 'The People Behind the Walls: Insecurity, identity and gated communities in Johannesburg' (February 2002) – *Also available in Spanish*
- WP11 Jo Beall, Owen Crankshaw & Susan Parnell, 'Social Differentiation and Urban Governance in Greater Soweto: A case study of post-Apartheid reconstruction' (February 2002) – *Also available in Spanish*
- WP20 Jonathan DiJohn, 'Mineral-Resource Abundance and Violent Political Conflict: A critical assessment of the rentier state model' (December 2002)
- WP24 Francisco Gutiérrez Sanín, 'Hyper-fragmentation and Traditional Politics in Colombia: Discussing Alternative Explanations' (March 2003, revised September 2004) – *Also available in Spanish*
- WP25 Francisco Gutiérrez Sanín, 'The Times of Democratic Involutions' (March 2003, revised January 2005) – *Also available in Spanish*
- WP27 Francisco Gutiérrez Sanín, 'Criminal Rebels? A discussion of war and criminality from the Colombian experience' (April 2003)
- WP28 Luis Eduardo Fajardo, 'From the Alliance for Progress to the Plan Colombia: A retrospective look at US aid to Colombia' (April 2003)
- WP29 Jean-Paul Faguet, 'Decentralisation and local government in Bolivia' (May 2003) – *Also available in Spanish*
- WP30 Maria Emma Wills & Maria Teresa Pinto, 'Peru's failed search for political stability (June 2003)
- WP32 Carlos Medina & Hermes Martínez, 'Violence and drug prohibition in Colombia' (August 2003)
- WP35 Dennis Rodgers, 'Dying For It: Gangs, Violence and Social Change in Urban Nicaragua' (October 2003)
- WP37 David Keen, 'Demobilising Guatemala' (November 2003)
- WP38 Miguel García & Gary Hoskin, 'Political Participation and War in Colombia: An Analysis of the 2002 Elections' (November 2003)
- WP40 Ann C. Mason, 'Constructing Authority Alternatives in Colombia: Globalisation and the Transformation of Governance' (February 2004)
- WP45 Kenneth C. Shadlen, 'Representation, Participation and Development: Lessons from Small Industry in Latin America' (June 2004)
- WP46 Jonathan DiJohn, 'The Political Economy of Economic Liberalisation in Venezuela' (June 2004)
- WP47 Ana María Díaz & Fabio Sánchez, 'A Geography of Illicit Crops (Coca Leaf) and Armed Conflict in Colombia' (July 2004) – *Also available in Spanish*
- WP56 Angelika Rettberg, 'Business-led Peacebuilding in Colombia: Fad or Future of a Country in Crisis?' (December 2004)
- WP57 Diana Hoyos & Marcela Ceballos, 'Electoral Behaviour Trends and Decentralisation in Colombia's Municipalities, 1988-2000' (December 2004) – *Also available in Spanish*
- WP61 Dennis Rodgers, 'Unintentional Democratisation? The *Argentinazo* and the Politics of Participatory Budgeting in Buenos Aires, 2001-2004' (April 2005)
- WP62 Jean-Paul Faguet, 'The Effects of Decentralisation on Public Investment: Evidence and Four Lessons from Bolivia and Colombia' (June 2005)
- WP63 Francisco Gutiérrez Sanín, 'Deconstruction without Reconstruction? The Case of Peru (1978-2004)' (June 2005)
- WP64 Jonathan Curry-Machado, 'Surviving the "Waking Nightmare": Securing Stability in the Face of Crisis in Cuba (1989-2004)' (June 2005)
- WP65 José Luis Rocha, 'The Political Economy of Nicaragua's Institutional and Organisational Framework for Dealing with Youth Violence' (June 2005)
- WP66 Francisco Gutiérrez Sanín, 'Re-stating the State: Paramilitary territorial control and political order in Colombia (1978-2004)' (September 2005)
- WP68 Andrew Fischer, 'Close Encounters of an Inner-Asian Kind: Tibetan-Muslim Coexistence and Conflict in Tibet Past and Present' (September 2005)
- WP69 Jenny Kuper, 'Law as a Tool: The Challenge of HIV/AIDS in Uganda' (September 2005)

It is our intention for all Crisis States Working Papers eventually to be available in English, Spanish and French. Some in the series have already been translated. For further details, and an up to date list of Working Papers, and other Crisis States publications, please consult our website ([www.crisisstates.com](http://www.crisisstates.com)).

The aim of the Crisis States Programme (CSP) at DESTIN's Development Research Centre is to provide new understanding of the causes of crisis and breakdown in the developing world and the processes of avoiding or overcoming them. We want to know why some political systems and communities, in what can be called the "fragile states" found in many of the poor and middle income countries, have broken down even to the point of violent conflict while others have not. Our work asks whether processes of globalisation have precipitated or helped to avoid crisis and social breakdown.

### Crisis States Programme collaborators

#### *In India:*

Asia Development Research Institute (Patna, Bihar)  
North Eastern Institute for Development Studies (Shillong)  
Developing Countries Research Centre (University of Delhi)

#### *In South Africa:*

Wits Institute of Social & Economic Research (WISER)  
Sociology of Work Workshop (SWOP)  
Department of Sociology  
(University of the Witwatersrand, Johannesburg)

#### *In Colombia:*

IEPRI, Universidad Nacional de Colombia  
Universidad de los Andes  
Universidad del Rosario

### Research Objectives

- We will assess how constellations of power at local, national and global levels drive processes of institutional change, collapse and reconstruction and in doing so will challenge simplistic paradigms about the beneficial effects of economic and political liberalisation.
- We will examine the effects of international interventions promoting democratic reform, human rights and market competition on the 'conflict management capacity' and production and distributional systems of existing polities.
- We will analyse how communities have responded to crisis, and the incentives and moral frameworks that have led either toward violent or non-violent outcomes.
- We will examine what kinds of formal and informal institutional arrangements poor communities have constructed to deal with economic survival and local order.



## crisis states programme

Development Research Centre,  
Development Studies Institute (DESTIN),  
LSE, Houghton Street, London WC2A 2AE  
Tel: +44 (0)20 7849 4631 Fax: +44 (0)20 7955 6844  
e-mail: [csp@lse.ac.uk](mailto:csp@lse.ac.uk)

