

encuentros

Documentos sobre desarrollo y cultura Laboratorio de Investigación e Innovación en Cultura y Desarrollo (L+iD)

Vol. 2, N°10-junio de 2017

Conflicto y posconflicto:

Las capacidades de los gobiernos municipales en Colombia

(2002 - 2012)

Jorge Alvis Arrieta

Instituto de Estudios para el Desarrollo (iDe)
Universidad Tecnológica de Bolívar

Cristina Hidalgo González

María del Pilar Rodríguez

Departamento de Economía y Estadística
Universidad de León (España)

jalvis@unitecnologica.edu.co

cristina.hidalgo@unileon.es

pilar.rodriguez@unileon.es

* Los autores agradecen a Javier Pérez, investigador del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de La República, Seccional Cartagena, por sus comentarios al documento; al Instituto de Estudios para el Desarrollo (iDe) por su apoyo a través del proceso de formación ofrecido; y a los estudiantes del Programa de Economía de la Universidad Tecnológica de Bolívar, Jaissa Bartolomé y Howard Miranda en calidad de asistentes de investigación en este trabajo.

La serie de documentos de trabajo **encuentros** es una publicación del Laboratorio de Investigación e Innovación en Cultura y Desarrollo (L+iD) y del Instituto de Estudios para el Desarrollo (iDe) de la Universidad Tecnológica de Bolívar (UTB), que tiene por objeto contribuir a la reflexión sobre las múltiples relaciones entre desarrollo y cultura, integrando los resultados de los esfuerzos investigativos y de reflexión que enriquecen la comprensión sobre cómo aporta la cultura a los procesos de desarrollo y bienestar de las sociedades actuales.

ISSN

2539-3502

Rector UTB

Jaime Bernal Villegas

Vicerrector Académico

Haroldo Calvo Stevenson

Editor

Aarón Espinosa Espinosa
aespinosa@unitecnologica.edu.co

Asesor editorial

Augusto Otero Herazo
augusto.otero@gmail.com

Diseño

Rubén Egea Amador
rube.egea@gmail.com

Comité editorial

Gemma Carbó Ribugent (Universitat de Girona, España)
Daniel Toro González y Juan Camilo Oliveros (Universidad Tecnológica de Bolívar, Colombia)
Germán Rey Beltrán y Luis Fernando Aguado (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia)
Alessandro Mancuso (Universidad de Palermo, Italia)
Elisabetta Lazzaro (University of the Arts Utrecht, Holanda)

Laboratorio de Investigación e Innovación en Cultura y Desarrollo, L+iD[®]

Nodo Cartagena
Campus Casa Lemaitre
Carrera 21 #25-92, barrio Manga
Cartagena de Indias, Colombia

Resumen. Este artículo analiza los impactos del conflicto armado en Colombia sobre la generación de ingresos y gastos de inversión de los municipios entre el año 2002 y el año 2012. El método de Diferencias de Diferencias se utilizó para determinar los cambios en las capacidades de los gobiernos locales, considerando que algunos municipios fueron declarados como zonas de post conflicto armado y se integraron en las zonas de consolidación del Plan de Consolidación Territorial (PCT). Los resultados se analizaron para determinar si existen diferencias significativas en la capacidad gubernamental de los municipios incluidos en las zonas de consolidación (grupo de tratamiento) y otros que no fueron incluidos en el mismo (grupo control). El estudio concluyó que no hay diferencias estadísticamente significativas entre estos dos grupos de referencia.

Palabras claves: Instituciones, capacidades, desarrollo local, conflicto, posconflicto
JEL: H3, H7, O2, Z19.

Abstrac. This article analyzes the impacts of the armed conflict in Colombia on the generation of income and expenditure of investment of the municipalities between 2002 and 2012. The method of Difference in Difference was used to determine changes on local government's capacities, considering that some municipalities were declared as post armed conflict areas and were integrated into consolidation zones of the Territorial Consolidation Plan (TCP). The results were analyzed to determine if there are significant differences in the government capacities of the municipalities included in consolidation zones (treatment group) and others that were not included in it (control group). The analysis indicate that there are no statistically significant differences between these two reference groups.

Key words: Institutions, capabilities, local development, conflict, postconflict.

I. Introducción

La presencia de situaciones de violencia derivadas del conflicto armado ha sido una constante por más de cincuenta años en el territorio colombiano. Sus impactos han sido diferenciados tanto geográficamente, como en términos de las pérdidas generadas en vidas humanas, activos productivos e instituciones, entre otros. La presencia de los grupos armados, su evolución y acciones en el territorio nacional ha dejado profundas huellas, no sólo en materia de desarrollo humano, sino también en las potencialidades económicas de los municipios del país.

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

La puesta en marcha del Plan de Consolidación Territorial en 2009 y la ejecución de sus estrategias, orientadas a la recuperación de aquellas zonas fuertemente afectadas por el conflicto, en donde las condiciones de seguridad a la población se habían reestablecido parcialmente a partir de los resultados de la Política de Seguridad Democrática del gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez, se convierte en una oportunidad para construir evidencias sobre los impactos diferenciados de este plan en el territorio nacional.

Desde el año 2008 algunos municipios fueron decretados como zonas de posconflicto armado y posteriormente se integraron a las denominadas zonas de consolidación (2009). En este trabajo se buscó determinar si existen diferencias significativas en las capacidades de los gobiernos de municipios que fueron incluidos en la consolidación y aquellos que no hicieron parte de ésta.

Para la estimación de estas diferencias, se tomaron como variables dependientes la generación de recursos propios y el gasto destinado a inversión a nivel municipal, antes de la consolidación, durante los períodos de mayor intensidad del conflicto y después de la disminución del mismo (posconflicto en algunos casos). Se utilizaron datos de ejecuciones presupuestales del DNP, la Unidad de Víctimas del Departamento de Prosperidad Social -DPS de Colombia y la Oficina Presidencial de Derechos Humanos de Colombia, entre otros.

II. Revisión de la literatura

Son muchas las investigaciones realizadas para determinar los efectos del conflicto armado en Colombia sobre su crecimiento económico a nivel nacional, departamental y municipal. Santa María, Rojas & Hernández (2013) utilizan la metodología de *Diferencias en Diferencias* para determinar la aceleración o desaceleración en el crecimiento de un municipio ante diferentes intensidades del conflicto armado en el período 2003 – 2011. La estimación del modelo se realizó mediante el método de Mínimos Cuadrados Generalizados (GLS) en panel de datos, el coeficiente β obtenido mide el impacto del incremento del conflicto armado sobre la aceleración del crecimiento económico.

La evidencia demuestra que las variaciones positivas en la tasa de homicidios y los actos terroristas, afectan negativamente el crecimiento económico de los municipios. Una disminución de 10 puntos porcentuales en los eventos terroristas provoca un crecimiento del PIB municipal per cápita de 0,08 puntos porcentuales; en el caso de las zonas rurales, los efectos son mayores: cuando baja la tasa de homicidios, aumenta en 0.11 puntos porcentuales el PIB municipal per cápita, y de igual forma, caídas en los eventos terroristas provocan aumento de 0.1 puntos porcentuales (Santa María, Rojas y Hernández, 2013, pág. 6)

Villa, Moscoso y Restrepo (2013, pág. 25) encontraron evidencia empírica de las consecuencias del conflicto armado y el crimen organizado en el ingreso de la economía. Con un panel de datos de variables departamentales para el período 1988 - 2009, realizaron estimaciones con mínimos cuadrados ordinarios agrupados (MCOA). Los resultados encontrados para los coeficientes de las elasticidades del PIB departamental con respecto al conflicto armado muestran que por cada aumento del 1% en los ataques y secuestros, el PIB de los departamentos se reduce en 4% y 3.6%, respectivamente.

Al estimar el efecto del narcotráfico y el conflicto armado en los años ochenta y noventa en Colombia, Rubio (1995), tal como lo citaron Villa, Moscoso y Restrepo (2013, pág. 3), concluye que el deterioro institucional, producto del narcotráfico y el recrudecimiento del conflicto, llevaron a una pérdida en el crecimiento del PIB del 2.0% promedio anual.

Por otro lado, Polachev y Sebastianova (2010) analizan cómo afectan los conflictos las diferentes tasas de crecimiento de los países; a través de un modelo OLS y Efectos Fijos, obtienen resultados que demuestran que cuando el conflicto de la sociedad civil es de alta intensidad causa una reducción en los niveles de crecimiento anual entre 0.18 y 2.77 puntos porcentuales. No obstante, cuando el

conflicto es de menor intensidad, los niveles de crecimiento anual se reducen entre 0.01 a 0.13 puntos porcentuales. De igual manera, el estudio destaca que las economías pobres (de menor ingreso) sufren reducción mayor de su ingreso en los períodos de conflicto.

Otra forma de analizar los impactos del conflicto armado sobre la economía es medir la variación del crecimiento económico cuando disminuyen las acciones violentas. En Colombia, las disminuciones en las tasas de homicidios, terrorismo, actos subversivos, retenes, extorsiones y secuestros; representan estimaciones de beneficios directos de 0.97 puntos porcentuales e indirectos de 0.8 puntos porcentuales sobre el crecimiento del PIB. Por lo tanto, al disminuir el conflicto armado la economía colombiana crecería cerca de 1.7 puntos porcentuales, más de lo estimado en la tasa de crecimiento en condiciones de conflicto armado (Santa María, Rojas y Hernández, 2013).

No obstante, se ha señalado la existencia de una relación de doble causalidad entre crecimiento económico y conflicto armado. En efecto, las condiciones de pobreza y desigualdad pueden derivar o estimular acciones violentas o conflictos internos; a su vez, éstos generan difíciles condiciones de vida afectando la dinámica de la economía y la generación de ingresos.

Es necesario destacar que el impacto del conflicto en el desarrollo de los municipios colombianos, no ha sido un tema recurrente en el ámbito de la investigación empírica. En esta línea, se destaca el trabajo de Sánchez & Díaz (2005) quienes analizan, utilizando estimadores emparejados o *matching estimators*, los efectos del conflicto armado sobre el desarrollo social de los municipios de Colombia para el período 1990-2002.

En este sentido, los resultados apuntan a que el conflicto armado en sus diversas manifestaciones impide el desarrollo económico: reduce la inversión, disminuye los niveles de ahorro, destruye capital físico (infraestructura), reestructura el gasto público, además de otros efectos microeconómicos. La evidencia encontrada permite concluir que las consecuencias del conflicto afectan la economía de los municipios y reduce las posibilidades de desarrollo a largo plazo.

Adicionalmente, de acuerdo con García y Revelo (2011, pág. 19) en muchos municipios de Colombia las disparidades son amplias con relación a las instituciones y las dinámicas institucionales. No obstante, señalan estos autores, la disparidad es mayor en aquellas localidades que han sido afectadas por el conflicto armado, en razón a que allí se combinan características de instituciones modernas (descentralización política y administrativa, jueces municipales, democracia representativa, etc.) con patrones de dominación más antiguos, que ostentan aún poder local, como son terratenientes,

políticos clientelistas, paramilitares, narcotraficantes, bandas criminales, etc., que constituyen verdaderos obstáculos para el desarrollo en esos territorios.

De otro lado, es evidente la influencia de los actores armados en la gestión pública municipal. En efecto, Fabio Velásquez, citado por García y Revelo (2011, pág.35) señala que éstos configuran esquemas económicos, sociales y políticos que respondan a su lógica de interés y rentabilidad; por consiguiente, establecer un nuevo orden en estos municipios requiere de tres tipos de estrategias: 1) control militar del territorio; 2) dominio de la dinámica político –electoral; y 3) incidir en la gestión pública. Concluye que bajo estas condiciones, la descentralización en algunas regiones de Colombia aún no se ha hecho realidad.

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

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

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

Los efectos del conflicto armado impactan en la satisfacción de las necesidades locales, especialmente, en la provisión de los servicios básicos en el marco de la descentralización (educación, salud, saneamiento básico y agua potable). Así lo evidencia Rodríguez (2009), quien utiliza datos municipales de corte transversal para estimar los posibles impactos del conflicto sobre la salud, la educación y el saneamiento; su análisis concluye que el conflicto deteriora la efectividad de los gobiernos subnacionales para proveer dichos servicios.

Cárdenas, Eslava y Ramírez (2013), analizan la relación entre conflicto armado y capacidad de gobiernos municipales en Colombia entre los años 1993 y 2002, probando que existe una correlación negativa entre las variables. Para medir la capacidad fiscal municipal, utilizan un modelo de panel

dinámico y efectos fijos; las variables dependientes son: los ingresos fiscales, medidos por el porcentaje del total de ingresos; y el gasto en vías, como porcentaje del gasto total.

Los resultados muestran que los hechos violentos afectan la capacidad gubernamental en gestión tributaria; mientras los atentados contra la infraestructura, alteran el flujo de recursos destinados a proveer bienes públicos. El cese del conflicto permitiría a los municipios duplicar sus ingresos fiscales en un mismo año y seguir incrementándolos en el período siguiente, lo que es un factor potencial de desarrollo de éstos.

A continuación, la tabla 1 muestra un resumen de algunos estudios realizados en relación con los impactos del conflicto armado en el crecimiento y desarrollo:

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

Referencia de estudios	Modelo	Resultados				
Título: Crecimiento económico y Conflicto Armado en Colombia. Autores: Mauricio Santa María Salamanca; Norberto Rojas Delgadillo y Gustavo Hernández Díaz Año: 2013	Aceleración del Crecimiento del PIB Municipal. Variable dependiente: crecimiento del PIB municipal Metodología: Diferencias en Diferencias - estimación por medio de GLS)	Variables en crecimiento				
			Incluyendo Capitales		Excluyendo Capitales	
		Constante	0,0949 *** (0,0045)	0,0274 *** (0,0069)	0,0378 *** (0,0055)	0,0273 *** (0,0071)
		Tasa de homicidios	-0,0364 *** (0,0032)	-0,0110 *** (0,0042)	-0,0150 *** (0,0034)	-0,0113 *** (0,0042)
		Eventos de terrorismo	-0,0076 * (0,0043)	-0,0080 * (0,0052)	-0,0096 * (0,0043)	-0,0096 * (0,0053)
		Transferencias per cápita	0,1228 *** (0,0146)	0,1245 *** (0,0148)		
Título: Does Conflict Disrupt Growth? Evidence of the Relationship between Political Instability and National Economic performance Autores: Solomon W. Polachek and Daria Sevastianova Año: 2010	The Impact of Conflict on Growth by Type of Country Based on Income Five-Year time Intervals: Estimation OLS and FE	Conflict Variables	High-Income	Middle-Income	Low-Income	
		Civil War Years		-0.1420 (0.8390)	0.3055 (1.3590)	
		International War Years		-1.028 (1.4605)	0.3295 (1.8070)	-5.6685 (3.5240)
		Lower MIDs Years		1.1755 (0.7350)	-0.0165 (0.9205)	-0.1300 (1.3175)
		Civil War Fatalities		-0.1210 (0.8525)	-0.3875 (1.2410)	
		Upper MIDs Fatalities		-22.4225 (6.7875)	-2.0675 (1.4465)	-220.0240 (76.9985)

<p>Título: Los efectos del conflicto armado en el desarrollo social colombiano, 1990-2002</p> <p>Autores: Fabio Sánchez torres Ana María Díaz</p> <p>Año: 2005</p>	<p>Determinación del impacto de la actividad armada ilegal sobre el desarrollo social para los municipios colombianos en el periodo 1995-2002.</p> <p>Estimación por: estimadores emparejados o <i>matching estimators</i></p>	<p>Resultados Actores Armados</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>No. de municipios sin actividad armada</th> <th>No. de municipios con actividad</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Homicidios</td> <td>4140</td> <td>239</td> <td>10.41%***</td> </tr> <tr> <td>Secuestros</td> <td>2692</td> <td>228</td> <td>6***</td> </tr> <tr> <td>Desplazados</td> <td>3423</td> <td>242</td> <td>136***</td> </tr> <tr> <td>Matrícula primaria</td> <td>5077</td> <td>264</td> <td>-0.41%***</td> </tr> <tr> <td>Matrícula secundaria</td> <td>5001</td> <td>264</td> <td>-11.19%</td> </tr> <tr> <td>Participación política</td> <td>2007</td> <td>130</td> <td>-0.21</td> </tr> <tr> <td>Mortalidad Infantil</td> <td>1232</td> <td>116</td> <td>7.88%**</td> </tr> <tr> <td>Afiliados a salud</td> <td>11,176,812</td> <td>11,106,456</td> <td>0.63%</td> </tr> </tbody> </table>		No. de municipios sin actividad armada	No. de municipios con actividad		Homicidios	4140	239	10.41%***	Secuestros	2692	228	6***	Desplazados	3423	242	136***	Matrícula primaria	5077	264	-0.41%***	Matrícula secundaria	5001	264	-11.19%	Participación política	2007	130	-0.21	Mortalidad Infantil	1232	116	7.88%**	Afiliados a salud	11,176,812	11,106,456	0.63%	<p>Diferencia (tratamiento – control)</p>
	No. de municipios sin actividad armada	No. de municipios con actividad																																					
Homicidios	4140	239	10.41%***																																				
Secuestros	2692	228	6***																																				
Desplazados	3423	242	136***																																				
Matrícula primaria	5077	264	-0.41%***																																				
Matrícula secundaria	5001	264	-11.19%																																				
Participación política	2007	130	-0.21																																				
Mortalidad Infantil	1232	116	7.88%**																																				
Afiliados a salud	11,176,812	11,106,456	0.63%																																				
<p>Título: Los municipios colombianos y el conflicto armado Una mirada a los efectos sobre la efectividad en el desempeño de los gobiernos locales</p> <p>Autor: Laura Kiku Rodríguez Takeuchi</p> <p>Año: 2009</p>	<p>Medir el impacto del conflicto armado en el desempeño de los municipios en su función de provisión de servicios a partir de un modelo corte transversal con datos de 2005 y estimación correlaciones espaciales.</p>	<p>Efecto del conflicto sobre las variables</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Variable</th> <th>Efecto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2">Educación:</td> </tr> <tr> <td>Analfabetismo</td> <td>▲</td> </tr> <tr> <td>Asistencia escolar</td> <td>▼</td> </tr> <tr> <td>ICFES</td> <td>▼</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Salud</td> </tr> <tr> <td>Mortalidad infantil</td> <td>—</td> </tr> <tr> <td>Régimen subsidiado</td> <td>▲</td> </tr> <tr> <td>Vacunación DTP</td> <td>▼</td> </tr> <tr> <td>Tuberculosis</td> <td>▼</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Saneamiento</td> </tr> <tr> <td>Acueducto</td> <td>▼</td> </tr> <tr> <td>Alcantarillado</td> <td>▼</td> </tr> </tbody> </table> <p>▲ Efecto positivo en el indicador. ▼ Efecto negativo en el indicador. — Efecto sin significancia estadística.</p>			Variable	Efecto	Educación:		Analfabetismo	▲	Asistencia escolar	▼	ICFES	▼	Salud		Mortalidad infantil	—	Régimen subsidiado	▲	Vacunación DTP	▼	Tuberculosis	▼	Saneamiento		Acueducto	▼	Alcantarillado	▼									
Variable	Efecto																																						
Educación:																																							
Analfabetismo	▲																																						
Asistencia escolar	▼																																						
ICFES	▼																																						
Salud																																							
Mortalidad infantil	—																																						
Régimen subsidiado	▲																																						
Vacunación DTP	▼																																						
Tuberculosis	▼																																						
Saneamiento																																							
Acueducto	▼																																						
Alcantarillado	▼																																						

Fuente: Elaboración propia.

III. El Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT)

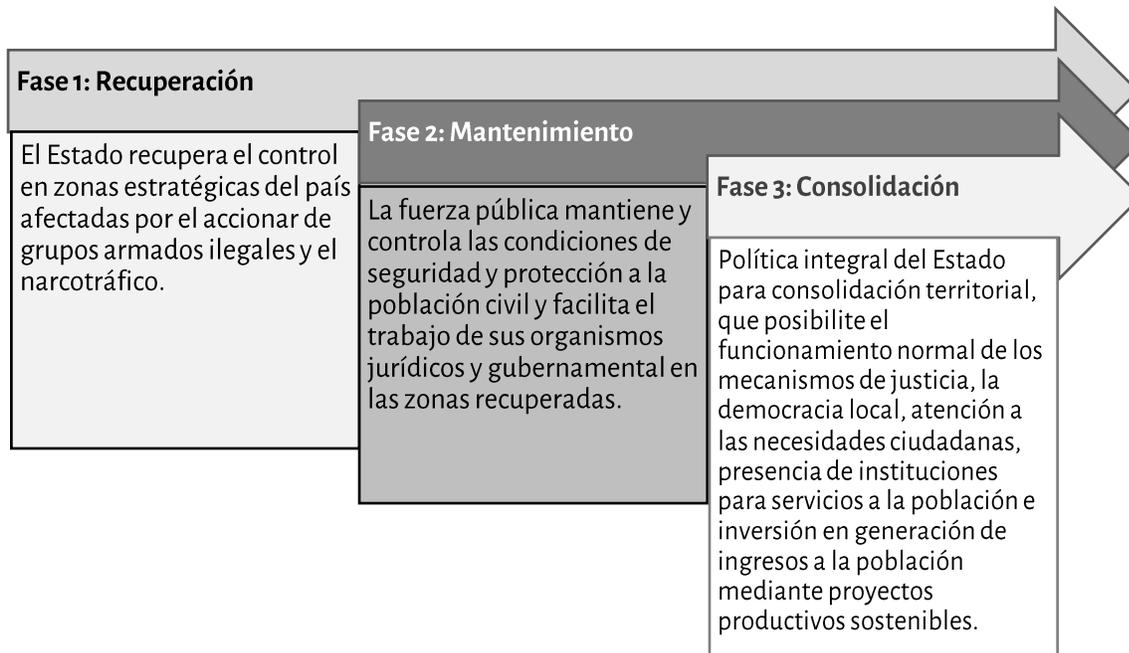
En 2002, tres años después de fracasar los diálogos entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP, inicia el periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez. El nuevo gobierno, con el objetivo de lograr la paz por la vía militar, implementa una estrategia armada para combatir los grupos alzados en armas y las operaciones de redes de narcotráfico en Colombia¹. Dicha estrategia fue denominada *Política de Seguridad Democrática* (PSD).

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

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

¹ Algunas cifras oficiales dan cuenta del proceso, entre los años 2002 – 2006 se lograron reducir los índices de actos de violencia en el territorio nacional, tales como: homicidio común, pasó de 28.837 a 17.479 ; secuestro extorsivo de 1.709 casos a 282; ataques a poblaciones por parte de los grupos armados ilegales de 32 a 4; ataques terroristas 1.645 a 646; 131 alcaldes que no podían despachar desde sus municipios debido por las presiones y amenazas de grupos armados ilegales, disminuyó a 4 alcaldes. Estas acciones también afectaron la actividad del narcotráfico que se vio diezmada dado sus vínculos con los grupos ilegales. Dos hechos importantes que adicionalmente se relacionan con esto son: El incremento durante estos mismos años de la inversión privada en Colombia (15% como porcentaje del PIB) lo cual incidió en un mayor crecimiento económico (de una tasa de 1.9% en 2002 a 6.8% del PIB en 2006). Esto repercutió en mayores recaudos fiscales y aumento en los niveles de inversión social, posibilitando la reducción de la pobreza en 10 puntos porcentuales y del desempleo en cerca de 5 puntos porcentuales (Política de Seguridad Democrática, Ministerio de Defensa de Colombia, 2007. Pág. 16-19).

FIGURA 1. Fases de desarrollo de la Política de Seguridad Democrática



Fuente: Elaboración propia, con base en *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, Ministerio de Defensa Nacional (2003). Citado en Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia –PRODEC. (2011, p. 51)

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

La *Doctrina de la Acción Integral* tiene sus orígenes en una propuesta del Comando Sur de los EE.UU.; fue creada con la intención de generar unidad entre los distintos grupos poblacionales y combatir eficientemente a los actores del conflicto (Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia -PRODEC, 2011, pág. 53).

Es en este contexto que se formula y se pone en marcha el Plan Nacional de Consolidación Territorial –PNCT (Directiva Presidencial 01 del 20 de marzo de 2009), tal como es citado por la UACT (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial - UACT), que lo define como:

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

De la misma forma, la UACT define que el plan se ejecutará en las áreas rurales que requieren la atención prioritaria de instituciones estatales. En consecuencia; se constituyeron las denominadas Zonas de Consolidación, seleccionadas por el gobierno nacional bajo los siguientes criterios: débil presencia del Estado, vulneración de los derechos humanos e infracciones al DIH, presencia de cultivos de uso ilícito y “los centros de gravedad de la amenaza del terrorismo, el narcotráfico y sus interconexiones” (PRODEC, 2011, p. 56)

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

Para garantizar la sostenibilidad del PNCT se establecieron cuatro fases en su ejecución: *I) Alistamiento*. Esta fase se cumple través de Centros de Coordinación Regional y la elaboración de los planes de acción regionales. *II) Recuperación*. Procura garantizar la seguridad en los territorios y minimizar los efectos del conflicto sobre las comunidades en los territorios. *III) Transición*. Una vez el Estado retome el control de los territorios, la fuerza militar debe ceder el control a los órganos policiales de seguridad, a las instituciones públicas y privadas cuyas decisiones repercuten en el desarrollo territorial y a un sistema de justicia de mayor acceso para la población. *IV) Estabilización*. Se evidencia en la vigilancia integral y control permanente de los territorios intervenidos (PRODEC, 2011, p. 59).

Adicionalmente, se implementaron líneas de acción estratégicas orientadas a la atención humanitaria de emergencias, justicia y seguridad, desarrollo social, desarrollo económico, gobernabilidad y ordenamiento territorial y derechos de propiedad.

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

La puesta en vigencia del Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2010 – 2014, derivó en la expedición de la Ley 1450 de 2011, con la cual se fijó que la Política Nacional de Consolidación Territorial es responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional, que sumados a los decretos 1894 y 2332 de 2013, define que sea el Gobierno Nacional quien determine y revise las zonas de intervención y fortalezca la gerencia y coordinación civil entre las distintas instituciones vinculadas a estos procesos. (Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, 2014, p. 4).

La Directiva Presidencial n° 06 de 2011, estableció la revisión de la PNCT, como base para la creación de la nueva Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT). Así surgió la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT) -Decreto Ley 4161 del 3 de noviembre de 2011-, con la función de “coordinar y movilizar la institucionalidad estatal, el sector privado y la cooperación internacional, así como la ejecución de recursos de inversión en las regiones de consolidación focalizadas y en las zonas con presencia de cultivos ilícitos para cumplir los objetivos de la PNCRT”. (Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, 2014, pág. 4)

Se definieron tres pilares fundamentales dentro de las acciones derivadas de la PNCRT: 1) Participación ciudadana y buen gobierno. 2) Integración regional: económica, social e institucional de las regiones focalizadas. 3) Institucionalización del Territorio: recuperación o establecimiento irreversible y sostenible de las capacidades institucionales públicas y sociales. En el año 2011, el número de municipios que conformaban las zonas de consolidación de la PNCRT se redujo a 51 municipios localizados en 12 departamentos. Posteriormente, en el año 2013, la cifra aumenta a 58 municipios, localizados en 9 regiones de 13 departamentos del territorio nacional (anexos 1 y 2).

IV. Metodología

Con el objetivo de determinar si existen diferencias en el efecto del conflicto armado sobre la capacidad de los gobiernos locales, se realizó un análisis comparativo entre los municipios integrados a las zonas de consolidación y los municipios no incluidos. Se utilizó la metodología *Diferencias en Diferencias*. El efecto sobre estas capacidades es medido a través de la suficiencia de los gobiernos locales de generar ingresos propios y de ejecución de los gastos de inversión. Dado los cambios en las condiciones de seguridad de los municipios que se integraron a este plan, tendrían potenciales oportunidades de fortalecer sus capacidades en estos aspectos.

La metodología *Diferencias en Diferencias*, permitió cuantificar el efecto del programa de consolidación en un momento de tiempo determinado -antes y después del momento de su implementación-, a través de la comparación de la variable de resultado en dos grupos poblacionales: un grupo de municipios que hicieron parte del programa (grupo de tratamiento) y un grupo de comparación (grupo de control) integrado por municipios no incluidos en las zonas de consolidación. El efecto es captado a través de un modelo simple de regresión como el siguiente:

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

En este modelo, Y_{it} corresponde a la capacidad institucional del municipio i en el año t ; γ_i es el efecto municipal que no varía en el tiempo; λ_t es el efecto temporal; D_{it} es una variable *dummy* que combina la identificación de los municipios en donde se implementó el programa y el año a partir del cual se implementó el mismo. El coeficiente δ sería entonces el efecto causal de interés.

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

Para solucionar esta situación y seleccionar un grupo de municipios comparables, se utilizó la metodología *Propensity Score Matching (PSM)*; que permitió calcular la probabilidad de que cualquier municipio esté en el grupo de control, dado un conjunto de características. Por lo tanto, se escogió un grupo de control en el que la única diferencia con el grupo de tratamiento provenía de la

implementación del programa de consolidación. Esto permitió que los posibles factores de confusión estén igualmente distribuidos entre los grupos de tratamiento y control, lo cual soluciona el problema de sesgo de selección. Sin embargo, es importante mencionar que controla únicamente por variables observadas.

A través del PSM, se estimó el efecto promedio de los municipios incluidos como tratamiento y el mismo para los no tratados. Este procedimiento requirió la construcción del contrafactual para el grupo de tratamiento; es decir, qué resultados hubiesen obtenido éstos de no haber sido incluidos en el programa. En este tipo de estudios no experimentales es necesario balancear las variables de comparación entre ambos grupos (Sianesi, 2001) por lo cual se procedió a utilizar el método de emparejamiento (PSM). En este proceso se verificó la aleatoriedad en la selección para que ambos grupos fuesen comparables (muestras sean estadísticamente similares o balanceadas).

De acuerdo a lo planteado por Katchova (2013) la implementación de esta metodología constó de las siguientes etapas:

- *Primera:* selección de las variables para incluir en el cálculo del PSM.
- *Segunda:* obtención de un mayor conocimiento sobre la información base de la comparación entre los grupos, a través de la revisión de las estadísticas descriptivas de las variables a utilizar.
- *Tercera:* elección de la estrategia de emparejamiento o ponderación a utilizar.
- *Cuarta:* obtención de los resultados del emparejamiento y verificación de la propiedad de soporte común o superposición.
- *Quinta:* evaluación de la calidad del emparejamiento.
- *Sexta:* realización del análisis de resultados.

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

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

En donde: $h(X_i)$ es una función de las variables explicativas con términos lineales y de orden mayor, y $F(\cdot)$ es la distribución acumulada, en este caso de la distribución logística. La inclusión de las

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

La metodología aplicada combinó PSM y el método de *Diferencias en Diferencias* (DD) puesto que el “PSM elimina el sesgo asociado a características observables que afectan la asignación al tratamiento; DD elimina el sesgo asociado a características constantes en el tiempo tanto observables como no observables que afectan la asignación al tratamiento; y combinar PSM y DD puede mejorar las estimaciones” (Maffioli, 2010).

A. Estrategia empírica

A.1. Grupos de control y tratamiento

Para analizar el impacto del conflicto armado sobre la capacidad institucional de los gobiernos municipales, se definió como estrategia empírica dividir los municipios en dos grupos de análisis. Un primer grupo de municipios comprendió los que conforman las denominadas Zonas de Consolidación (grupo de tratamiento) que a 2013 incluía 58 municipios en 13 departamentos (Anexos 1 y 2). El segundo grupo, se seleccionó del resto de municipios del país que no pertenecen a zonas de consolidación (grupo de control).

Esta estrategia metodológica se aplicó teniendo en cuenta la puesta en marcha del PNCT en 2009, que constituye una intervención del Estado en 58 municipios “pacificados” (comillas nuestras) y algunos incluso decretados en posconflicto por éste. Al restablecerse la seguridad, disminuir de manera considerable los patrones de violencia, los enfrentamientos entre los grupos armados y recuperar la institucionalidad gubernamental, tendría un efecto positivo en las capacidades de la gestión pública local en términos fiscales y de inversión en estos municipios. Este efecto, en consecuencia debería marcar diferencias a favor de éstos con respecto a las capacidades del resto de municipios del país que no fueron incluidos en el PCNT.

La selección de los municipios del resto del país (no integrados al plan) se realizó utilizando la metodología *Propensity Score Matching* (PSM) que permitió calcular la probabilidad que el municipio se incluya en el grupo de control, dado cierto conjunto de características similares a los de aquellos que fueron integrados al PCNT.

A.2. Planteamiento del modelo

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

$$CM_{it} = \delta M_i + \delta_t + \beta_1 (\text{Violencia} * \text{Dum. contr. y tratam.}) + \beta_2 \text{ PIB Mun. Per cápita}_{it} + \beta_3 \text{ transf(SGP)}_{it} + \beta_4 \text{ Regalías}_{it} + \beta_5 \text{ Población}_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

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

Los efectos fijos por municipio se capturaron por δM_i que está compuesto por dos elementos: el intersección ($\delta_1 M_i$) para todos los municipios y δ_t que captura los efectos temporales; estos efectos, recogen los impactos de diversas variables que no varían en el tiempo pero si generan impactos sobre la variable dependiente en el modelo; y para aproximar la variable “violencia” se utilizaron, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, el número de personas desplazadas por efecto de la violencia, tasa de victimización y el número de alcaldes y concejales asesinados, que tiene como parámetro de interés para recoger el efecto causal a β_1 . El término de error es recogido por ε_{it} .

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

Cada una de estas variables fue incluida de manera individual junto con las variables de control. Las variables tienen como fuente Unidad de Víctimas-Red Nacional de información-, Policía Nacional y Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República de Colombia, datos extraídos del sistema IDH actualización a 31 de diciembre de 2013.

Las variables de control son el PIB per cápita municipal, las transferencias del Sistema General de participaciones –SGP a los municipios, las regalías municipales y la población de cada municipio. El PIB per cápita, se estimó como proxy a partir de los ingresos tributarios municipales ponderados por la participación del PIB departamental correspondiente a cada municipio.

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

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

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

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

Al evaluar el estado de los recursos girados a los entes y los resultados obtenidos con ellos, el Estado ha tenido la posibilidad de plantear un marco armónico de ingresos y recursos con respecto a la capacidad fiscal y presupuestal de los entes territoriales. La economía pública, tiende a mostrarse como herramienta de trabajo para que los entes estimen los mecanismos para generar recursos de orden local y regional. Es la ruta para evaluar la capacidad de los entes, para definir una estructura fiscal y de ingresos acorde con las estimaciones de orden central.

Es necesario precisar que estos indicadores son una *proxy*, y que probablemente no logren captar otros fenómenos que inciden en el comportamiento de las variables dependientes (ingresos propios y gastos de inversión), tal como es la captación de recursos municipales por los grupos alzados en armas

y demás redes políticas aliadas con estos grupos, que podrían neutralizar los efectos de este tipo de planes en las localidades. No obstante, al no contar con información detallada y cuantificable de estas situaciones, sus efectos se incorporan marginalmente en el modelo a través del error de estimación.

V. Resultados

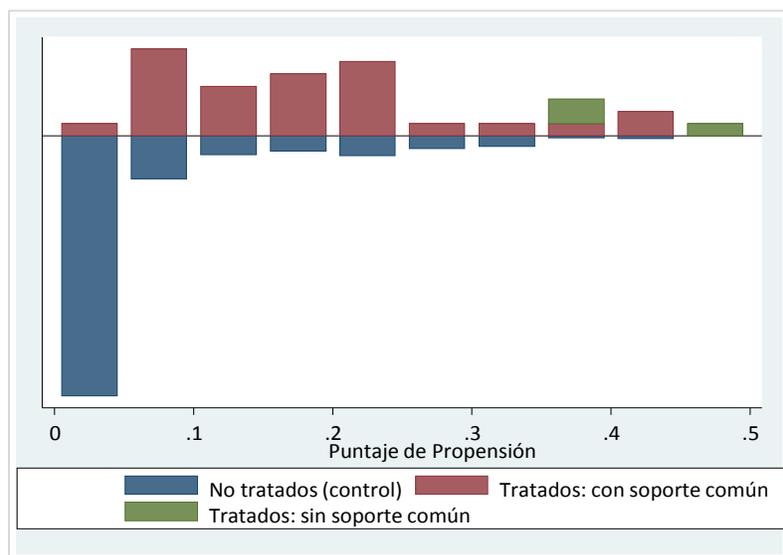
Los resultados del PSM evidencian que la mayor parte de las observaciones se encuentran dentro del área común y son comparables. Por lo tanto, se realizó la prueba de soporte común para confirmar empíricamente que en el total de los municipios que no hacen parte del tratamiento, existiera un grupo con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

El método de emparejamiento utilizado para cada modelo posibilitó el cálculo del efecto promedio del tratamiento (Average Treatment Effect on the Treated o ATT) para estimar el valor medio en el grupo de municipios que hacen parte de las zonas de consolidación (grupo tratamiento) frente al grupo de municipios no incluidos (grupo de control). El ATT será la diferencia entre la media de la variable de resultado del grupo de tratamiento, comparada con la media que hubiese obtenido este mismo grupo de no haber hecho parte del programa de consolidación (figura 2).

En general, las estimaciones evidencian que los valores del estadístico t obtenidos para las diferencias de media en las variables analizadas, son relativamente bajos ($t > 2.0$ o $t < -2.0$) por tanto, la diferencia entre los grupos de tratamiento y control no es significativa (también se observa en la media estimada para ambos grupos). De igual forma, el p -value² es para todas las variables mayor a t (signo positivo), confirmando que las variables incluidas en los modelos están correctamente balanceadas.

² En este tipo de test de medias cuando el valor es menor a 0.05 la diferencia es significativa. Por ello, al estar los valores de la relación $p > t$, por encima de 0.05, se concluye que no son significativas las diferencias entre las variables incluidas en la regresión.

FIGURA 2. Densidad de soporte común del pareamiento por puntaje de propensión (Propensity Score Matching -PSM) de los grupos tratados y no tratados



Fuente: Elaboración propia

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

Los resultados de estos modelos se presentan a continuación y de manera resumida en la Tabla 2, al final de este segmento.

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

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

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

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

En relación a la generación de ingresos, el coeficiente calculado para medir la diferencia entre los grupos de tratamiento y control (ATT) fue 0.021, signo positivo a favor de los municipios de tratamiento; no obstante, este valor no es estadísticamente significativo. Los resultados reafirman que las localidades de ambos grupos no presentaban diferencias significativas en capacidades de generación de ingresos propios en el período previo al inicio del programa de consolidación.

Adicionalmente, el impacto global del conflicto en aquellos municipios incluidos en las zonas de consolidación, medido por el valor t estadístico 1.17, indica que la diferencia de las medias entre los grupos de control y tratamiento, no es estadísticamente diferente de cero ($t > 2.0$). Por lo tanto, no existen diferencias relacionadas con la generación de ingresos entre los grupos. (Tabla 2)

Segundo modelo: Impacto en las capacidades municipales en la generación de ingresos 2002 – 2012

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

Considerando lo anterior, los resultados muestran un impacto global en las capacidades de generación de ingresos en los municipios del grupo de tratamiento (signo positivo del ATT - coeficiente 0.033). Es decir, que en las localidades del grupo de tratamiento el efecto no es estadísticamente significativo comparado con los del grupo de control.

El efecto global del conflicto en zonas de consolidación con respecto a capacidades de generación de ingresos propios, no es significativo, al menos durante este período, comparado con las mismas capacidades de los que no fueron seleccionados en este programa. Esto se evidencia en el bajo valor del t estadístico obtenido (1.76), que indicaría que la diferencia de las medias entre ambos grupos no es estadísticamente diferente de cero (tabla 2).

TABLA 2. Resumen de resultados: prueba de balanceo entre los grupos de tratamiento y control

Variables	Media		Sesgo (%)	Estadístico <i>t</i>	<i>p</i> > <i>t</i>
	Tratamiento	Control			
Ingreso: 2002 - 2008					
Tasa de homicidios (log)	4.32	4.08	23.8	0.87	0.38
Cobertura en salud	0.54	0.53	2.6	0.71	0.71
Tasa de secuestros (log)	0.98	0.98	-0.03	0.97	0.97
IPM	0.76	0.77	-8.7	-0.44	0.66
IPM ²	0.59	0.6	-7.5	-0.35	0.72
2002 - 2012					
Tasa de homicidios (log)	4.19	4.29	-9.4	-0.34	0.73
Cobertura en salud	0.55	0.55	0.4	0.06	0.95
Tasa de secuestros (log)	1.02	1.03	-0.7	-0.02	0.98
IPM	0.75	0.72	17.3	0.74	0.46
IPM ²	0.57	0.54	18.9	0.8	0.43
2008 - 2012					
Tasa de homicidios (log)	4.1	4.02	8.1	0.26	0.8
Cobertura en salud	0.54	0.53	3.9	0.57	0.57
Transferencias (log)	8.23	8.17	9.3	0.49	0.63
Regalías (log)	5.99	5.85	7.2	0.3	0.77
IPM	0.78	0.78	0.5	0.02	0.98
IPM ²	0.62	0.62	0.2	0.01	0.99
Gastos de inversión: 2002 - 2008					
Tasa de homicidios (log)	4.10	3.99	10.3	0.34	0.73
Cobertura en salud	0.54	0.52	5.1	0.73	0.46
Transferencias (log)	8.22	8.55	-49.0	-1.92	0.06
Regalías (log)	5.98	5.72	13.8	0.51	0.61
IPM	0.78	0.75	21.7	0.93	0.35
IPM ²	0.62	0.57	22.5	0.95	0.34
2002 - 2012					
Tasa de homicidios (log)	4.26	4.22	4.1	0.11	0.92
Cobertura en salud	0.55	0.55	-1	-0.11	0.92
Transferencias (log)	8.29	8.16	19.1	0.64	0.53
Regalías (log)	5.91	6.15	-12.6	-0.45	0.66
Interacción tasa de homicidios - secuestrados (log)	4.48	5.39	-19.8	-0.57	0.57
IPM	0.76	0.78	-10.7	-0.39	0.7
IPM ²	0.60	0.62	-12.6	-0.41	0.68
2008 - 2012					
Tasa de homicidios (log)	4.1	3.94	15.7	0.5	0.62
Cobertura en salud	0.54	0.52	5.3	0.82	0.42
Transferencias (log)	8.23	8.3	-10.7	-0.44	0.66
Regalías (log)	5.99	5.9	4.4	0.17	0.87
IPM	0.78	0.78	2.9	0.13	0.9
IPM ²	0.62	0.62	2.1	0.09	0.93

Fuente: Elaboración propia.

Nota: La regla indica que cuando el valor de $t > 2.0$ o $t < -2.0$ será significativo el resultado (habrá impacto).

Con respecto al *p*-valor, si $p < 0.05$ es significativo, indicará que habrá impacto.

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

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

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

Estos resultados son contrarios a los esperados, no obstante, en el periodo analizado se incluyó información de un año antes de la implementación del programa. Por lo tanto, es posible que los efectos del programa aun tengan la influencia de la inercia del conflicto sobre las capacidades institucionales a nivel local.

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

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

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

Para el período 2002-2008, los resultados con respecto a los gastos de inversión municipales indican que el ATT es 0.018 ; esta diferencia de las medias entre ambos grupos no es estadísticamente diferente

de cero. Por tanto, no existen diferencias significativas estadísticamente, en esta variable para los municipios considerados.

Asimismo, el valor t estadístico obtenido es -1.69, indica que el impacto global del conflicto sobre las capacidades municipales en gastos de inversión no presenta diferencias significativas entre ambos grupos ($t > -2.0$).

Quinto modelo: Impacto en las capacidades municipales del gasto en inversión 2002 – 2012

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

En ese contexto, el impacto global en las capacidades municipales con relación al gasto de inversión medido por el coeficiente ATT es 0.0035; y el t estadístico fue 0.22. Estos resultados evidencian que las diferencias de las medias entre los municipios tratados y los no tratados, son prácticamente cero y, por lo tanto, no significativas. (Tabla 3)

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

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

En relación con lo anterior, el efecto global sobre estas capacidades en municipios del grupo de tratamiento no es significativo. El efecto del programa sobre sus capacidades institucionales ligadas al gasto de inversión, es de 0.004 (ATT) valor que es relativamente bajo y, estadísticamente, no es significativo. En efecto, el bajo valor del t estadístico obtenido (0.32), corrobora la evidencia de un efecto no significativo del programa de consolidación sobre estas capacidades municipales (Tabla 3).

TABLA 3. Resumen de resultados: efecto global del programa de consolidación sobre las capacidades institucionales de los gobiernos municipales

Modelo	Coefficiente (Efecto del programa ATT*)	t-stat
Ingresos propios (2002-2008)	0,0215	1.17
Ingresos propios (2002-2012)	0,0335	1,76
Ingresos propios (2008-2012)	-0,007	-0,53
Gastos de Inversión 2002 - 2008	0.182	-1.69
Gastos de Inversión 2002 - 2012	0,0035	0,22
Gastos de Inversión 2008 - 2012	0,004	0,32
* Puntaje promedio de los tratados		

Fuente: Elaboración propia

Estos resultados para las zonas de consolidación, deben analizarse bajo las limitaciones propias de este tipo de estudio; a pesar de la rigurosidad aplicada al incluir las variables, es posible que se hayan omitido algunas debido a la falta de información (las referenciadas en la parte metodológica, por ejemplo). Para realizar las estimaciones solo fueron incluidos 32 de los 58 municipios del grupo de tratamiento; esto como consecuencia de la falta de información sobre los municipios restantes. Aunque la muestra analizada es representativa, existe la posibilidad que el factor mencionado anteriormente incida en los resultados finales.

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

El reporte de Washington Office on Latin America –WOLA- de diciembre de 2012 titulado *Consolidating “Consolidation”* (Isacson, 2012), afirma que el compromiso a largo plazo es la “institucionalización” de la consolidación; sin embargo, el compromiso es amenazado por la evidente disminución de interés en el proceso y la politización que ha derivado en la corrupción de líderes locales.

En ese contexto, el informe expresa la incertidumbre sobre el futuro del programa de consolidación, el cual había alcanzado fases (al menos en algunas zonas del país) en que las fuerzas armadas podrían ser reemplazadas por civiles de acuerdo a la disposición de los mismos. Sin embargo, todo indica que será un programa relativamente pequeño, implementado en aproximadamente siete zonas, pero con un bajo perfil en algunos de los territorios intervenidos.

De igual manera, el informe también alerta sobre la posibilidad de un estancamiento del proceso de consolidación en el país, generando preocupación por la decadencia del objetivo de establecer gobernanza civil en aquellas zonas donde ha existido una ausencia histórica de presencia gubernamental; situación que retrasaría el proceso de institucionalización y reduciría su efectividad.

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

VI. Conclusiones

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

El efecto sobre las capacidades locales se estimó a partir de la generación de ingresos propios sobre el total de ingresos y el gasto de inversión con respecto al gasto total del municipio, a través de un modelo de diferencia en diferencia para captar los efectos globales sobre estas variables en ambos grupos y comparar sus resultados.

La evidencia demuestra que ante las debilidades institucionales a nivel municipal ocasionadas por el conflicto armado, la implementación del programa de zonas de consolidación no parece haber generado cambios o efectos significativos en las capacidades locales de los municipios incluidos. Particularmente, durante el periodo analizado las capacidades para incrementar la generación de recursos propios, producto de una mayor estabilidad en sus territorios (más seguridad, más oportunidades de inversión, mejor infraestructura, etc.) y para la destinación de más recursos en gastos de inversión (especialmente de tipo social: salud, educación, vivienda, saneamiento básico, etc.), no presentaron diferencias significativas, y por consiguiente, limitados impactos sobre el desarrollo local de estos territorios.

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

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

de las variables y de la información disponible en el país, la cual proviene de fuentes oficiales emitidas desde las instituciones formales en las que se generan y recopilan los datos empleados.

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

ANEXO 1. Plan Nacional de Consolidación Territorial: Municipios incluidos en Zonas de Consolidación, 2013

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

38	Región Macarena- Río Caguán		Mesetas	
39			Puerto Rico	
40			San Juan de Arama	
41			Uribe	
42			Vista Hermosa	
43			Caquetá	Cartagena del Chairá
44				San Vicente del Caguán
45				La Montañita
46			Nariño	Nariño
47	Arauca	Arauca	Arauca	
48			Arauquita	
49			Fortul	
50			Tame	
51			Cravo Norte	
52			Saravena	
53			Puerto Rondón	
54	Cauca	Cauca	Miranda	
55			Corinto	
56			Caloto	
57			Santander de Quilichao	
58			Toribio	
	9 zonas	13 Departamentos	58 Municipios	

Fuente: Elaboración propia, con base en Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial. (2014), Plan Estratégico Institucional, Oficina de Planeación y Gestión de la Información, Bogotá D.C, enero de 2014.

ANEXO 2. Colombia: regiones y municipios en Consolidación (2013)



Fuente: Elaboración propia, con base a información de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial. (2014), Plan Estratégico Institucional, Oficina de Planeación y Gestión de la Información.

Lista de referencias

- Arjona, A., & De La Calle, L. (2016). Conflicto, violencia y democracia en América Latina. *Política y Gobierno*, 23(1), 5 - 9. Obtenido de <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/index>
- Cárdenas, M., Eslava, M., & Ramírez, S. (Diciembre de 2013). Why internal conflict deteriorates state capacity? evidence from colombian municipalities. (59). Bogotá D.C., Colombia: CEDE, Universidad de los Andes.
- García Villegas, M., & Revelo Rebolledo, J. (2011). Instituciones, conflicto armado y poder político en el municipio colombiano (2001-2011). En M. J. García Villegas, *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales* (Primera ed., pág. 266). Bogotá. D.C., Colombia: Ediciones Antropos.
- Gutiérrez Ossa, J. (Diciembre de 2011). Generación de ingresos y gerencia de recursos desde la economía pública territorial en Colombia. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar*, Vol. XIX (2), 45-59.
- Isacson, A. (2012). *Consolidating "Consolidation" Colombian's "security and development"*. Wola - Washington Office on Latin America.
- Katchova, A. (2 de Marzo de 2013). Propensity Score Matching. *Propensity Score Matching, Difference-in-Differences Models, Treatment Evaluation in Stata*. (E. A-w. Econometrics, Ed.) Obtenido de <https://sites.google.com/site/econometricsacademy/econometrics-models/propensity-score-matching>
- Maffioli, A. (20-21 de Abril de 2010). Métodos no experimentales: Propensity Score Matching-DD. *Curso de Evaluación de Impactos - BID*. Buenos Aires, La Plata, Argentina: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Ministerio de Defensa de Colombia. (2007). Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Bogotá D.C., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ortega, P. (2014). Colaboradores, boicoteadores y riesgos: aproximación teórica al impacto del conflicto armado en la movilización social. *Análisis Político*(80), 191-209. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v27n80/v27n80a09.pdf>
- Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia -PRODEC. (2011). *Análisis del Plan de Consolidación de Montes de María*. Bogotá D.C.: CÓDICE Ltda. Obtenido de www.podec.org
- Polachek, S., & Sevastianova, D. (February de 2010). Does Conflict Disrupt Growth? Evidence of the Relationship between Political Instability and National Economic Performance. *IZA Discussion Paper*(4762). Germany. Obtenido de <http://ftp.iza.org/dp4762.pdf>
- Rodríguez, L. (julio- diciembre de 2009). Los municipios colombianos y el conflicto armado: una mirada a los efectos sobre la efectividad en el desempeño de los gobiernos locales. *Colombia Internacional* 70, 93-120. (U. d. Andes, Ed.) Bogotá D.C., Colombia.

- Sánchez, F., & Díaz, A. (Octubre de 2005). Los efectos del conflicto armado en el desarrollo social colombiano, 1990 - 2002. *Documento CEDE*. (U. d. CEDE, Ed.) Bogotá D.C.
- Santa María Salamanca, M., Rojas Delgadillo, N., & Hernández Díaz, G. (2 de Agosto de 2013). Crecimiento económico y Conflicto Armado en Colombia. *Archivo de Economía*(400), 13. (D. d. DNP, Ed.) Bogotá, D.C., Colombia. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/400.pdf>
- Santa María Salamanca, M., Rojas Delgadillo, N., & Hernández Díaz, G. (2 de Agosto de 2013). Crecimiento económico y Conflicto Armado en Colombia. *Archivo de Economía*(400), 13. (D. d. -DNP, Ed.) Bogotá, D.C., Colombia. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/400.pdf>
- Sianesi, B. (May de 2001). Implementing Propensity Scores Matching Estimators with STATA. London, UK: University College London and Institute for Fiscal Studies.
- Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial. (Enero de 2014). Plan Estratégico Institucional. Bogotá, D.C., Colombia: Oficina de Planeación y Gestión de la Información.
- Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial - UACT. (s.f.). <http://www.consolidacion.gov.co/>. Recuperado el 23 de Mayo de 2015, de Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial - UACT: <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/unidad-administrativa-para-la-consolidaci%C3%B3n-territorial-uact>
- Vargas, A. (12 de Julio de 2011). Zonas de Consolidación o programas de desarrollo y paz. *Diario El Colombiano*. Recuperado el 14 de Febrero de 2014, de http://www.elcolombiano.com/zonas_de_consolidacion_o_programas_de_desarrollo_y_paz-BAEC_141145
- Villa, E., Moscoso, M., & Restrepo, J. (2013). Crecimiento, Conflicto Armado y Crimen Organizado: Evidencia para Colombia. *Vniversitas Económica*, 26. (P. U. Bogotá, Ed.) Bogotá, D.C., Colombia. Recuperado el 23 de marzo de 2014, de http://cea.javeriana.edu.co/documents/153049/2786252/Vol.13_3_2013.pdf/70798ac6-81ab-4b2d-bba7-231fd3fb43b

